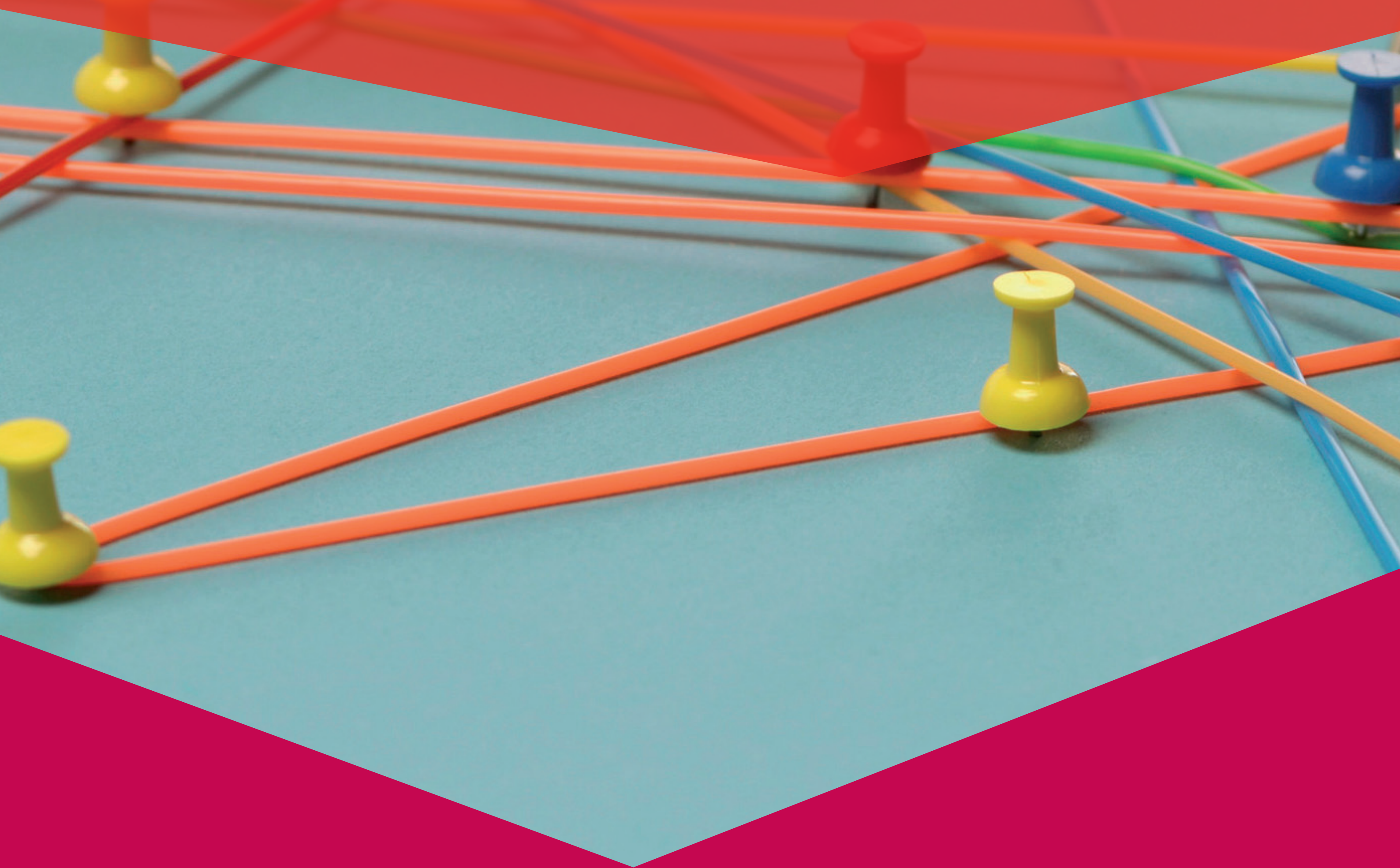
ACHTERGRONDEN RAPPORTAGE EFFECTEN VAN ALGEMEEN VERBINDENDVERKLARING



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

ACHTERGRONDEN RAPPORTAGE EFFECTEN VAN ALGEMEEN VERBINDENDVERKLARING

- Bijlagen -

Auteurs:
Jos Mevissen
Marga de Weerd
Jan Cremers

m.m.v.
Marja Paulussen-Hogenboom
Nehemia Aipassa
Lars Heuts
Hetty Visee

Regioplan Beleidsonderzoek
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
www.regioplan.nl

Amsterdam, augustus 2015
Publicatienr. 14184

REGIOPLAN

INHOUDSOPGAVE

BIJLAGE 1

VERSLAG DESKRESEARCH (NEDERLAND)

1.1 Inleiding

Voor het Nederlandse gedeelte van de deskresearch is literatuur bestudeerd over de volgende onderwerpen:
- de mogelijke effecten van avv (paragraaf 1.2);
- de effecten van cao en avv voor werkgevers (paragraaf 1.3);
- de effecten van cao en avv voor werknemers (paragraaf 1.4);
- de effecten van cao en avv voor de overheid (paragraaf 1.5);
- de waardering van betrokken actoren voor het avv-instrument (paragraaf 1.6);
- verwachte sociaal economische ontwikkelingen met gevolgen voor het avv-instrument (paragraaf 1.7).

1.2 Mogelijke effecten van avv

De mogelijke effecten van cao's en, in het verlengde daarvan, het avv-instrument, kunnen worden belicht vanuit de invalshoek van werkgevers, werknemers en overheid. Een overzicht van de mogelijke voor- en nadelen van avv voor deze partijen is opgesteld door Rojer (2002). Tabel B1 geeft dit overzicht weer.

Tabel B1 Theoretische voor- en nadelen van het cao/avv-instrument*

Werkgevers	Voordeel	Nadeel
	Reductie onzekerheid/ voorspelbaarheid kosten	Inflexibiliteit/uniformiteit (geen maatwerk)
	Verlaging transactiekosten van arbeidsvoorwaardenvorming	Dwingend kostenverhogend (ongeorganiseerde werkgevers/avv)
	Uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden (arbeidsrust)**	Verstoort marktwerking (bedrijfstak-cao/avv)
	Conflict buiten de onderneming houden door onderhandelingen met/tussen externe partijen	Stimuleert liftersgedrag (avv)
	Reduceren/uitschakelen *hold-up*-probleem	
	Onderhandelingsmacht t.o.v. vakbonden (bedrijfstak-cao)	
	Oplossing '*prisoner's dilemma*' t.b.v. collectieve goederen (bedrijfstak(fonds)-cao)	

Tabel B1 Theoretische voor- en nadelen van het cao/avv-instrument*

Werknemers	Voordeel	Nadeel
	Inkomenszekerheid	Inflexibiliteit/uniformiteit (geen maatwerk)
	Zekerheid rechtspositie	Stimuleert liftersgedrag (cao/avv)
	Vergroting onderhandelingsmacht	
	Uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden (solidariteit)	
	Reduceren/uitschakelen *hold-up-*probleem	
	Oplossing '*prisoner's dilemma'* t.b.v. collectieve goederen	
Overheid	**Voordeel**	**Nadeel**
	Bevordert stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust**	Risico van afwentelings-mechanismen door ontbreken marktwerking met negatieve werkgelegenheids-effecten (bedrijfstak-cao/avv)
	Zelfregulering: wetgeving op maat met meer draagvlak**	
	Sleutel tot coördinatie van arbeidsvoorwaardelijk beleid (internalisering externe effecten)	

* Rojer 2002, p21.
** Door de wetgever beoogd effect.

Uit dit overzicht komt naar voren dat er een aantal dwarsverbanden bestaat tussen de theoretische voor- en nadelen van cao en avv voor de verschillende partijen:

- Het uitschakelen van de concurrentie op arbeidsvoorwaarden is een mogelijk voordeel dat voor alle drie de partijen geldt. Voor de overheid en de werkgevers leidt het tot arbeidsrust. Voor werknemers leidt het tot solidariteit.
- Een aantal voordelen van cao/avv geldt voor zowel werkgevers als werknemers (*vergroten onderhandelingsmacht, reduceren/uitschakelen hold-up-probleem en oplossing 'prisoner's dilemma' ten aanzien van collectieve goederen*).
- Voor zowel werkgevers als werknemers geldt dat een toename van zekerheid samengaat met een afname van de flexibiliteit.
- Voor zowel werkgevers als werknemers geldt het mogelijke nadeel dat cao en avv liftersgedrag stimuleren.
- Voor zowel de werkgevers als de overheid geldt een verstoring van de marktwerking (van de arbeidsmarkt) als mogelijk nadeel.
- Voor werkgevers geldt dat het voordeel *verlaging van de transactiekosten* kan wegvallen tegen het nadeel *dwingend kostenverhogend*.

Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de theoretische voor- en nadelen van cao's en avv, zoals door Rojer beschreven, in de afgelopen jaren zijn veranderd.[1] Dit maakt het overzicht van Rojer tot een goed vertrekpunt voor het bijeenbrengen van feiten en cijfers over cao's en avv. In de paragrafen 1.3.1 tot en met 1.3.3 gaan we achtereenvolgens in op de mogelijke effecten van cao's en avv voor werkgevers, werknemers en de overheid.

1.3 Effecten voor werkgevers

1.3.1 Voordelen

In het overzicht van Rojer (2002) worden zeven mogelijke voordelen van cao en avv voor werkgevers genoemd. Over twee daarvan (*reductie onzekerheid kosten* en *uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden*) is in de Nederlandstalige literatuur wel aanvullende informatie te vinden, maar over de andere vijf voordelen nagenoeg niet.[2] Mogelijk zijn deze voordelen zo evident dat ze niet ter discussie staan. Men zou echter ook kunnen redeneren dat voordelen nu eenmaal minder snel aanleiding tot onderzoek vormen dan nadelen.

Voor de volledigheid hebben we in de onderstaande box deze vijf voordelen (inclusief de wijze waarop ze volgens Rojer (2002) tot stand komen) nog eens op een rij gezet.

Box 1 Mogelijke voordelen van cao/avv voor werkgevers waarover sinds Rojer (2002) weinig is gepubliceerd

Verlaging transactiekosten van arbeidsvoorwaardenvorming

Dit voordeel komt voort uit het feit dat werkgevers niet meer met elk van hun werknemers hoeven te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden.

Conflict buiten de onderneming houden door onderhandelingen met/tussen externe partijen

Doordat de onderhandelingen over cao's in Nederland door externe vertegenwoordigende organisaties worden gevoerd, worden potentiële conflicten voor een belangrijk deel van de werkvloer gehouden.

[1] Wel kunnen veranderende arbeidsverhoudingen of maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot andere conclusies over de effectiviteit van het instrument. Zo gaat de huidige politieke discussie vooral over de vraag of de legitimiteit en de representativiteit van de cao-partijen en met name de vakbonden nog voldoende is voor het maken van cao-afspraken en in het verlengde daarvan het algemeen verbindend verklaren van deze afspraken.

[2] Bij een onderzoek van Heijnen & Van Rij (2003) kwam uit interviews met werkgevers in drie sectoren (tankstations, horeca en uitzendbranche) wel naar voren dat de mogelijkheid om collectieve goederen (in bijvoorbeeld opleidingen en pensioenfondsen) te verwezenlijken volgens hen een voordeel was van cao/avv.

Reduceren/uitschakelen hold-up-probleem

Door het salarisniveau contractueel en voor langere tijd vast te leggen, vermijden werkgever en werknemer de noodzaak van herhaaldelijk overleg, en daarmee het hold-up-probleem.[3]

Onderhandelingsmacht ten opzichte van vakbonden

Werkgevers kunnen onderhandelingsmacht creëren door gezamenlijk op te trekken en zich bedrijfstakgewijs te verenigen en te onderhandelen over een cao. Met behulp van bedrijfstak cao's kunnen de individuele georganiseerde werkgevers voorkomen dat ze door de bedrijfstakgewijs georganiseerde werknemersverenigingen tegen elkaar worden uitgespeeld.

Oplossing prisoner's dilemma t.b.v. collectieve goederen

De bedrijfstak-cao biedt werkgevers de mogelijkheid sectorale fondsen tot stand te laten komen. (bijv. bedrijfstakgewijze vakopleidingen, werkgelegenheidsprojecten, (pre)pensioenregelingen, etc.). Individuele werkgevers zijn, omdat zijn in een prisoners-dilemma zitten, minder geneigd te investeren in dergelijke collectieve fondsen.

We gaan hierna nader in op de twee belangrijkste voordelen van cao/avv voor werkgevers.

Reductie onzekerheid kosten

Doordat in cao's de rechten en plichten van werkgevers voor langere tijd worden vastgelegd, ontstaat volgens Rojer (2002) een grotere voorspelbaarheid van de kosten. Er zijn in de literatuur twee onderzoeken gevonden waarbij dit onderwerp aan de orde komt. Het ene onderzoek (Heijnen & Van Rij, 2003) ondersteunt deze redenering niet, het andere (Van den Berg & Van Rij, 2007) wel.

Heijnen & Van Rij (2003) hielden interviews met werkgevers in drie sectoren (horeca, tankstations en uitzendbranche). Daaruit kwam naar voren dat ondernemers (van de gedispenseerde cao) het kostenniveau van de reguliere cao juist onvoorspelbaar vonden, omdat de tarieven voor de fondsen en de werkingssfeer van de cao elk jaar konden worden aangepast.

Van den Berg & Van Rij (2007) enquêteerden werkgevers in de glastuinbouw, bouw en banken die zowel direct als indirect (door avv) aan een cao gebonden waren. Veertig procent van deze werkgevers (zowel direct als indirect gebonden) gaven daarbij aan duidelijkheid als het belangrijkste voordeel van een cao te beschouwen.

Uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden

Door avv kan volgens Rojer (2002) worden voorkomen dat arbeidsonrust ontstaat doordat ongeorganiseerde werkgevers niet aan de cao zijn gebonden

[3] Het hold-up-probleem komt erop neer dat de werkgever investeringen in de werknemer opschort, omdat de werknemer hem (door te vertrekken) kan 'beroven' van de opbrengsten van die investeringen.

en gaan concurreren op arbeidsvoorwaarden.[4] Deze bevordering van stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust is één van de door de wetgever bedoelde effecten van avv.[5]

Het evaluatieonderzoek naar het effect van de wijzigingen in de dispensatie-regeling voor avv per 1 januari 2007 (Wilkens & Van Heel, 2009) ondersteunt deze veronderstelling. De meeste respondenten in dit onderzoek (zowel van avv-partijen als van dispensatiepartijen) gaven namelijk aan avv in algemene zin als een zeer nuttig instrument te beschouwen om arbeidsvoorwaarden-concurrentie tegen te gaan.[6]

In een recenter onderzoek (Van Essen & Brinkman, 2013) naar het toezicht op de naleving van cao-afspraken in een zevental sectoren (uitzendbranche, taxibranche, bouwnijverheid, particuliere beveiliging, beroepsgoederenvervoer, schoonmaak & glazenwassersbranche, en metaal & techniek) wordt van de zijde van de geïnterviewde werkgevers een tweetal redenen toegevoegd aan de betekenis van avv en cao-naleving. In het verlengde van de avv-doelstelling de concurrentie op arbeidsvoorwaarden te beperken, stelden werkgevers namelijk te hechten aan het professionaliseren van de sector en het verbeteren van het imago.

1.3.2 Nadelen

In het schema van Rojer worden vier mogelijke nadelen van cao en avv voor werkgevers genoemd. Over de eerste drie (*inflexibiliteit*, een *dwingend kostenverhogend effect* en *verstoring van de werking van de arbeidsmarkt*) bestaat, gerelateerd aan de hoeveelheid informatie die erover te vinden is, waarschijnlijk de meeste discussie. Het vierde nadeel, dat cao/avv liftersgedrag stimuleert, is tamelijk evident.[7] Hierbij moet overigens wel worden

---

[4] Het feit dat Nederland door buitenlandse ondernemingen wordt gezien als een land met een gunstig vestigingsklimaat is volgens Rojer (2002) mede te danken aan de, historisch en internationaal gezien, hoge mate van arbeidsrust (in de periode 1993-2001 gingen er slechts vier arbeidsdagen per 1000 werknemers verloren aan stakingen). Voor deze hoge mate van arbeidsrust in Nederland wordt volgens Rojer gewezen op de mate waarin het sociaal bestel is gereguleerd door de overheid én de sociale partners.
Ook in de afgelopen paar jaar kende Nederland, vergeleken met veel Europese landen, betrekkelijk weinig arbeidsonrust. In de periode 2009-2013 gingen er slechts negen arbeidsdagen per 1000 werknemers verloren aan stakingen (http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2015/weinig-stakingsdagen-in-2014.htm).

[5] De twee andere beoogde effecten van de wet AVV (1937) zijn volgens Rojer: het bevorderen van de totstandkoming en de bescherming van de cao, en het bevorderen van zelfregulering.

[6] De positieve geluiden over avv kwamen in dit onderzoek overigens voornamelijk vanuit werknemerszijde (avv verdedigt goede, uniforme arbeidsvoorwaarden). Negatieve geluiden over avv kwamen eerder van werkgeverszijde en liepen sterk uiteen (deze betroffen onder andere het gebrek aan mogelijkheden tot maatwerk en de procedurele kant van avv).

[7] Werkgevers kunnen, als gevolg van het avv-en van bedrijfstak-cao's, overwegen geen lid meer te zijn van een werkgeversorganisatie of geen onderhandelingskosten meer te betalen, terwijl zij wel (blijven) profiteren van de voordelen van een cao (Rojer, 2002).

opgemerkt dat een lage organisatiegraad van werkgevers gevolgen kan hebben voor het cao-stelsel. Om cao-bepalingen te avv-en is het namelijk nodig dat de gebonden werkgevers een belangrijke meerderheid van de werknemers in de betrokken sector in dienst hebben (Toetsingskader AVV, ministerie van SZW).

We gaan hieronder in op de drie meest onderzochte nadelen van cao's en avv voor werkgevers: inflexibiliteit, dwingend (loon)kostenverhogend en verstoring van de marktwerking.

Inflexibiliteit
De flexibiliteit van de arbeidsvoorwaardenvorming voor individuele werkgevers en werknemers wordt door cao en avv per definitie beperkt (Rojer, 2002). Werkgevers die zelf een cao afsluiten, georganiseerde werkgevers en georganiseerde werknemers kiezen hier echter zelf voor. Ongeorganiseerde werkgevers worden door een ge-avv'de cao beperkt in hun onderhandelings-vrijheid ten aanzien van arbeidsvoorwaardenvorming, omdat zij niet van de cao-bepalingen mogen afwijken.

Ongeorganiseerde werknemers genieten, op basis van artikel 14 van de Wet cao, in principe wel de vrijheid om niet akkoord te gaan met op de (avv'de) cao gebaseerde contractbepalingen. In de praktijk zal het er echter op neer komen dat de (door cao of avv) gebonden werkgever niet snel een uitzondering zal maken voor de artikel 14-werknemer (Rojer 2002).[8]

Het gegeven dat, door avv, afspraken over arbeidsvoorwaarden worden opgelegd aan ongeorganiseerde werkgevers (en hun werknemers), sluit afwijking van de ge-avv'de cao echter niet uit. Meer 'maatwerk' voor werkgevers kan volgens Rojer (2002) op twee manieren worden bereikt: door decentralisatie van de besluitvorming c.q. de cao-onderhandelingen, of door het (tijdelijk of permanent) verbreken van de binding aan een (avv'de) bedrijfstak-cao.

Decentralisatie van besluitvorming
In zijn simpelste vorm houdt decentralisatie van cao-onderhandelingen in dat een cao ophoudt te bestaan en in kleinere eenheden van onderhandelingen (op een lager niveau) wordt opgedeeld (Rojer, 2002). Dit kan betekenen dat een bedrijfstak-cao opgesplitst wordt in cao's voor verschillende deel-bedrijfstakken (sectoren). Het kan ook zo zijn dat een bedrijfstak-cao uiteen–valt in cao's voor de individuele ondernemingen uit de betreffende bedrijfstak.

Decentralisatie kan echter ook inhouden dat bevoegdheden en onderhande-lingen op een minder ingrijpende manier naar een lager niveau verschuiven. Dergelijke decentrale afwijkingsmogelijkheden kunnen plaatsvinden terwijl het hogere onderhandelingsniveau blijft bestaan en als kader/basis dient voor de

[8] Daarnaast geldt waarschijnlijk ook dat veel werknemers niet op de hoogte zullen zijn van het feit dat artikel 14 deze mogelijkheid biedt.

onderhandelingen op lagere niveaus. Voorbeelden van dergelijke cao-structuren zijn raam-cao's en mantel-cao's (Rojer, 2002).[9]

Uit een inhoudelijke analyse van 108 cao's door de AWVN in 2010 en in 2014 bleek voor beide peiljaren te gelden dat bij ruim driekwart van de cao's (op uiteenlopende manieren) afwijkingen of andere invullingen van de cao mogelijk waren (AWVN, 2014).[10] Er is, volgens de AWVN, ondanks het 'akkoord van Wassenaar' uit 1982 en de positieve uitspraken van de Stichting van de Arbeid over decentralisatie en maatwerk in arbeidsvoorwaarden, (nog) geen echte decentralisatietrend waar te nemen in het niveau van onderhandelen. De dekkingsgraad van cao's is door de jaren heen redelijk gelijk gebleven (rond de 80%), hetgeen betekent dat de meeste arbeidsvoorwaarden nog steeds collectief worden vastgesteld. Decentralisatie heeft volgens de AWVN wel kunnen plaatsvinden op bepaalde arbeidsvoorwaarden, zoals arbeidstijden of pensioenen (AWVN, 2014).

Van den Ameele en Schaeps (2014) hebben, teneinde een beeld te krijgen van de mogelijkheden voor werkgevers om af te wijken van de overeengekomen bepalingen, van 171 cao's het 'karakter' in beeld gebracht.[11] Zij vonden dat in 54 procent van de onderzochte cao's mogelijkheden bestonden om af te wijken van de in de cao vastgelegde bepalingen. Het ging hierbij zowel om cao's met een minimumkarakter als om cao's waarin naast standaardbepalingen ook minimumbepalingen waren vastgelegd. In de overige 46 procent van de onderzochte cao's was een standaardbepaling opgenomen, of ontbrak een expliciete bepaling met betrekking tot het karakter van de cao. Er was sprake van een zwak statistisch significant verband tussen het al dan niet algemeen verbindend verklaard zijn van een cao en het karakter ervan. Cao's die algemeen verbindend waren verklaard, hadden relatief vaker een minimumkarakter of een minimum/standaardkarakter dan niet ge-avv'de cao's.

Verbreken van de binding met de (avv'de) bedrijfstak-cao

Ondernemingen die langs deze weg meer maatwerk willen bereiken, hebben dit deels zelf in de hand, maar zijn ook deels afhankelijk van de medewerking van de cao-partijen. In theorie zijn er volgens Rojer (2002) verschillende mogelijkheden:

1) Een werkgever kan partijen verzoeken hem uit te zonderen van de werkingssfeer van de bedrijfstak-cao.

---

[9] In een raam-cao (meestal een bedrijfstak-cao) wordt nadere aanvulling, invulling of afwijking van bepaalde cao-arbeidsvoorwaarden op ondernemingsniveau toegestaan. In een mantel-cao leggen cao-partijen voor de gehele bedrijfstak/sector een aantal basisbeginselen vast die vervolgens in acht moeten worden genomen bij het afsluiten van cao's voor de individuele ondernemingen in die bedrijfstak/sector (Stichting van de Arbeid, 2010).

[10] Deze 108 cao's (72 bedrijstak-cao's en 36 ondernemings-cao's) golden in 2014 voor 78 procentvan alle werknemers die onder een cao vielen.

[11] Het betrof hier alle bij het ministerie aangemelde bedrijfstak-cao's met een expiratiedatum ná 1 januari 2013. Van deze 171 cao's waren er 87 algemeen verbindend verklaard.

2) Een werkgever kan dispensatie aanvragen bij de cao-partijen, mits de cao een dispensatie-artikel bevat.
3) Wanneer een werkgever direct aan een cao gebonden is, kan deze zijn lidmaatschap van de werkgeversvereniging opzeggen, waardoor hij niet meer gebonden zal zijn aan de volgende bedrijfstak-cao, mits deze niet ge-avv'd wordt.
4) Wanneer een werkgever indirect aan een cao gebonden is, kan deze op grond van een eigen, rechtsgeldige cao de minister verzoeken gedispenseerd te worden van de werkingssfeer van de avv.

In de literatuur is voornamelijk informatie te vinden over het aanvragen van dispensatie bij de cao-partijen (mogelijkheid 2) en het aanvragen van dispensatie van de werkingssfeer van de avv bij de minister (mogelijkheid 4).

Aanvragen van dispensatie bij cao-partijen

De Stichting van de Arbeid stelde in 2012 (in een aanbeveling aan de decentrale cao-partijen) vast dat de meeste cao's inmiddels een dispensatiebepaling kennen.[12] In deze dispensatiebepalingen ontbreken echter vaak de componenten waaraan de dispensatieaanvraag moet voldoen en/of welke procedure er gevolgd moet worden. De mogelijkheid bestaat dan dat individuele bedrijven ten onrechte afzien van een dispensatieaanvraag omdat zij de procedure niet kunnen overzien (Stichting van de Arbeid, 2012).[13] De Stichting van de Arbeid oordeelde daarom dat in de cao niet kan worden volstaan met een algemeen geformuleerde dispensatiebepaling. Zowel de procedure als de gronden waarop dispensatie kan worden gevraagd, dienen duidelijk omschreven te zijn.[14]

Ook Wilkens & Van Heel (2009)[15] constateerden een duidelijke opwaartse trend van het aantal cao's met een dispensatiebepaling. In 1994 had 62 procent van de bedrijfstak-cao's een dispensatiebepaling. In 1997 was dit 73 procent en in 2007 was dit 75 procent.

In het onderzoek van Heijnen & Van Rij (2003) gaf 18 procent van de aan een bedrijfstak-cao gebonden werkgevers aan wel eens overwogen te hebben om op bepaalde onderdelen van de cao dispensatie aan te vragen. Het ging daarbij vooral om de onderdelen (minimum)lonen, arbeidstijden/openingstijden en VUT-fondsen/pensioenen. Het aanvragen van dispensatie werd iets vaker

[12] De Stichting van de Arbeid heeft cao-partijen in verschillende nota's opgeroepen om dispensatiebepalingen in cao's op te nemen (SER, 2006).

[13] Uit de (ten behoeve van het advies gehouden) hoorzitting kwam naar voren dat er zeer weinig beroep werd gedaan op de dispensatiebepaling van de cao.

[14] Sinds 1 april 2014 is dit een voorwaarde voor avv.

[15] Per 1 januari 2007 zijn de regels voor het verkrijgen van dispensatie van een algemeen verbindend verklaarde (avv'de) cao aangescherpt. Wilkens en Van Heel (2009) voerden in 2009 een evaluatieonderzoek uit waarin werd nagegaan in hoeverre de doelstellingen van het gewijzigde dispensatiebeleid zijn behaald.

overwogen door werkgevers die direct aan de cao verbonden waren, dan door werkgevers die indirect (via avv) aan de cao verbonden waren.

Aanvragen van dispensatie (van de ge-avv'de cao) via de minister
Per 1 januari 2007 zijn de regels voor het verkrijgen van dispensatie van een algemeen verbindend verklaarde cao aangescherpt. Deze wijziging heeft tot gevolg gehad dat er niet automatisch (vervolg)dispensatie wordt verleend indien er sprake is van een eigen, rechtsgeldige cao. Dispensatiepartijen dienen ook aan te tonen dat zij onafhankelijk van elkaar zijn en dat er zwaarwegende argumenten zijn waardoor toepassing van de avv-cao redelijkerwijs niet gevergd kan worden, en dispensatie noodzakelijk is. Door de wijziging is nadrukkelijker bepaald dat avv de regel is en dispensatie als een uitzondering kan worden beschouwd (Wilkens & Van Heel, 2009).

In de periode januari 2007-oktober 2014 zijn er in totaal 166 dispensatie-verzoeken bij de minister ingediend, waarvan er 127 tot een beslissing hebben geleid.[16] Van deze 127 verzoeken zijn er 50 toegewezen en 77 afgewezen. In bezwaarprocedures zijn drie van deze afwijzingen alsnog toegewezen, zodat uiteindelijk 53 (42%) dispensaties zijn verleend en 74 (58%) verzoeken zijn afgewezen (brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 17 november 2014).

Dwingend (loon)kostenverhogend
Voor werkgevers die door avv aan een bedrijfstak-cao worden gebonden, kan deze gedwongen binding betekenen dat de kosten van de arbeid ongewild worden verhoogd door een verbreding van het aantal arbeidsvoorwaardelijke aanspraken van de werknemers of door afdrachten in het kader van solidariteitsfondsen (Rojer, 2002). Ook in het geval van ge-avv'de fonds-verplichtingen (bijvoorbeeld een scholingsfonds) heeft de ongeorganiseerde werkgever geen keuze of hij met het fonds mee wil doen. Volgens Rojer kan dit kostenverhogende aspect van een ge-avv'de cao zich pregnant voordoen bij startende ondernemers met personeel, voor wie het juist van belang is om tegen zo laag mogelijke kosten te kunnen werken.

Uit interviews die van Heijnen en van Rij (2003) hielden met ondernemers in de horeca, tankstations en de uitzendbranche kwam echter naar voren dat startende ondernemers zich niet onderscheidden van andere groepen ondernemers in hun opvattingen over de cao en avv. De theoretische principes van de cao en avv werden door deze groepen in dezelfde mate positief beoordeeld. De startende werkgevers overwogen uiteindelijk ook niet vaker dan andere werkgevers te concurreren op arbeidsvoorwaarden. Overigens was het merendeel werkgevers die aan dit onderzoek meededen wel van mening dat een cao het starters moeilijker kan maken. Dit laatste kwam ook naar voren uit een ander onderzoek (Van den Berg en Van Rij, 2007). Bij een enquête onder werkgevers in de glastuinbouw, de bouw en de

[16] De overige 39 verzoeken hebben niet tot een beslissing geleid, omdat zij zijn ingetrokken (23) of omdat er geen avv-besluit is genomen (16).

bankensector bleek minder dan de helft van de startende ondernemers van mening te zijn dat de cao het hun makkelijker maakte. De starters in dit onderzoek investeerden minder vaak in bedrijfstakfondsen en gaven vaker aan dat de cao in hun bedrijfstak niet goed werd nageleefd.

Verstoring van de marktwerking

Eén van de belangrijkste mogelijke bijkomende effecten van bedrijfstakgewijze cao-vorming, ondersteund door het avv-instrument, betreft volgens Rojer (2002) de invloed op het proces van loonvorming. Enerzijds zou deze invloed vanwege het eventuele marktverstorende karakter van ge-avv'de bedrijfstak-cao's negatief (want loonopdrijvend) kunnen zijn. Anderzijds zouden cao en avv kunnen bijdragen aan de coördinatie van (verantwoord) loonbeleid, waarbij negatieve externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd.

Volgens Rojer (2002) zijn er twee manieren waarop avv effect kan hebben op het proces van loonvorming:

1. De Nederlandse, bedrijfstakgewijze cao-onderhandelingen vertonen de kenmerken van een bilateraal monopolie. Avv'en van bedrijfstakcao's kan dan een loonopdrijvend effect hebben.
2. De situatie van een bilateraal monopolie kan ook het effect hebben dat het niveau van de laagste loonschalen boven het marktloon komt te liggen, omdat de neerwaartse concurrentie is uitgeschakeld. De afstand tussen het laagste cao-loon en het wettelijk minimumloon (wml) wordt dan te groot.

Rojer (2002) zelf vond (in een analyse van feitelijk verdiende lonen in 1998 en 2000) geen aanwijzingen voor een, door avv versterkt, loon-opdrijvend effect van bedrijfstak-cao's. Lonen van werknemers die (voor en/of na avv) onder een bedrijfstak-cao vielen, verschilden in deze analyse nauwelijks van de lonen van werknemers die werkzaam waren in bedrijven waar geen cao van toepassing was (en dus meer aan marktwerking onderhevig zouden zijn). Ten opzichte van de lonen van werknemers die onder ondernemings-cao's vielen, lagen de lonen van werknemers onder (avv'de) bedrijfstak-cao's duidelijk lager.[17]

In een onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de Arbeidsvoorwaarden-ontwikkeling in 2004 (Venema, Haas, Hoeben en Samadhan, 2005) werd later eveneens gevonden dat er, na correctie voor achtergrondkenmerken zoals type bedrijf, type functie, opleiding, leeftijd en dienstjaren et cetera, nauwelijks beloningsverschillen bleken te bestaan tussen 'avv'ers' en 'niet-cao'ers' in niet-cao-bedrijven, of tussen 'avv'ers' en 'cao'ers' die werken in een sector waarvoor een bedrijfstak-cao geldt .

Wat betreft de afstand tussen het laagste cao-loon en het wettelijk minimumloon, vermeldt Rojer dat er in 2000 een analyse heeft plaatsgevonden van de laagste loonschalen in cao's. Hieruit bleek dat in

[17] Deze analyse betreft alleen de primaire looncomponent.

1999/2000 het gemiddelde niveau van de laagste cao-schalen 6 procent boven het wml lag (in 1994 was dat nog 12%). Van de grote bedrijfstak-cao's kende 86 procent een laagste loonschaal in de buurt van het wml, of de mogelijkheid tot dispensatie (van loonbepalingen of de hele cao). Ook bleek dat juist de bedrijfstakken waarvoor laaggekwalificeerde arbeid van belang is de (verlaagde) laagste loonschalen benutten. Rojer concludeerde hieruit dat de cao in 2000 dus nauwelijks belemmeringen meer kende om laaggekwalificeerde arbeid dichtbij of tegen het wml-niveau te belonen.

In recenter onderzoek van het ministerie van SZW (Rapportage cao-afspraken 2013) kwam men tot de voorlopige conclusie dat in 2013 het niveau van de laagste loonschalen (functieschalen en aanloopschalen) gemiddeld 1,4 procent boven het wml lag.[18] (1,6 procentpunt lager dan het jaar daarvoor). Het niveau van de laagste loonschalen was het hoogst in de sector vervoer en communicatie (5,5% boven het wml) en het laagst in de sector bouwnijverheid (gelijk aan het wml).

Er is dus een langjarige tendens dat het verschil tussen wml en laagste cao-loonschalen kleiner wordt.[19]

1.4 Effecten voor werknemers

1.4.1 Voordelen

In het overzicht van Rojer (2002) worden zes mogelijke voordelen van cao en avv voor werknemers genoemd. Vier daarvan (*uitschakelen concurrentie op arbeidsvoorwaarden, vergroten onderhandelingsmacht, reduceren/ uitschakelen hold-up-probleem en oplossing 'prisoner's dilemma' ten aanzien van collectieve goederen*) zijn voordelen die ook voor werkgevers gelden. Daarnaast zijn meer zekerheid over het inkomen en de rechtspositie belangrijke voordelen voor werknemers. Wij hebben in de literatuur geen onderzoeken kunnen vinden die nader ingaan op de voordelen van cao en avv voor werknemers.

1.4.2 Nadelen

Rojer noemt twee mogelijke nadelen van cao en avv voor werknemers. Het eerste (*inflexibiliteit*) is, net als bij de werkgevers, de keerzijde van een voordeel (*zekerheid over inkomsten*). Het tweede is dat cao en avv, net als bij

[18] Dit gebeurde op basis van 39 steekproefakkoorden waarvoor in 2013 het niveau van de laagste loonschaal bekend was (vanwege dit relatief geringe aantal cao's ging het hier om voorlopige cijfers).

[19] Uit de bestudeerde literatuur wordt niet duidelijk wat de achtergronden zijn van deze ontwikkeling. Mogelijk is er sprake van effecten van 'polderen' en effecten van de dreiging van wettelijke maatregelen, gezien de participatiewet en doelstellingen van het kabinet (openstelling laagste loonschalen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt).

werkgevers, ook bij werknemers liftersgedrag kunnen veroorzaken. We gaan hieronder kort op beide nadelen in.[20]

Inflexibiliteit
Net als voor werkgevers, geldt dat meer maatwerk voor werknemers kan worden bereikt door het in de cao opnemen van meer keuzemogelijkheden. Hierbij kan de individuele werknemer keuzes maken binnen een vastomlijnd kader van centraal vastgestelde condities (Rojer, 2002).

Stimuleert liftersgedrag
Door de afwezigheid van eisen aan de (numerieke) representativiteit voor vakbonden om een cao af te kunnen sluiten, is het voor werknemers niet strikt noodzakelijk lid te zijn van een vakbond om onder een cao te vallen. Men is dan geen lid van een vakbond, maar profiteert wel van de cao.

De relatief lage organisatiegraad van werknemers in Nederland kan volgens de SER worden verklaard vanuit het liftersgedrag.[21] In Europese landen, waar de arbeidsvoorwaarden wel gebonden zijn aan lidmaatschap van een vakbond of aspecten van de sociale zekerheid via de vakbonden lopen, is de organisatiegraad aanmerkelijk hoger (SER, 2013). De bevinding dat ‘niet serieus over nagedacht’ de meest genoemde reden is om geen lid zijn van een vakbond (TNO, 2012), wijst er volgens de SER op dat de cao in Nederland wel als vanzelfsprekend ervaren wordt, maar het lidmaatschap van een vakbond niet.

Andere auteurs trekken deze causaliteit in twijfel. Zo wijst Visser (2013) erop dat de organisatiegraad aan vakbondszijde niet direct samenhangt met het avv-gebruik. De dekkingsgraad van cao’s lijkt op basis van zijn bevindingen vooral samen te hangen met de organisatiegraad aan werkgeverszijde.

1.5 Effecten voor de overheid

In het overzicht van Rojer (2002) vinden we drie mogelijke voordelen van cao’s en avv voor de overheid.

1.5.1 Voordelen

Bevordert stabiele arbeidsverhoudingen en arbeidsrust
Volgens Rojer (2002) speelt het cao-instrument, ondersteund door avv, een grote rol in de reductie van onzekerheid, informatie-asymmetrie en wantrouwen en daarmee ook de reductie van het potentiele conflictgehalte in (met name de collectieve) arbeidsrelaties. Het positieve effect van cao en avv

[20] Over beide nadelen is weinig informatie uit onderzoek beschikbaar.

[21] Een lage organisatiegraad van werknemers heeft overigens geen directe juridische gevolgen voor het cao-stelsel.

op de arbeidsrust kan volgens Rojer echter niet worden geïsoleerd. Het zal eerder de samenhang van de onderdelen van het stelsel van arbeidsverhoudingen zijn, dat de voorwaarden schept voor een klimaat van relatieve arbeidsrust (Rojer, 2002).

In lijn met bovenstaande stelt de SER in zijn advies 'Verbreding draagvlak cao-afspraken' dat collectieve afspraken evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust bevorderen, en daarmee een belangrijke voorwaarde vormen voor een positieve sociaal economische ontwikkeling. Zo wordt in Nederland relatief weinig gestaakt, ligt de loonontwikkeling al sinds decennia op een gemiddeld lager niveau dan in de ons omringende landen en worden resultaten geboekt door overleg tussen de sociale partners en het kabinet. Overleg op centraal niveau biedt, volgens de SER, daarnaast bij uitstek mogelijkheden om te komen tot breed gedragen oplossingen voor sociaal economische vraagstukken. Verder zijn de sociale partners aanspreekbaar op hun bijdragen aan een effectief arbeidsmarktbeleid, waarin scholing en de ontwikkeling van vaardigheden van werknemers belangrijke onderdelen zijn (SER, 2013).

Zelfregulering
Rojer stelde in 2002 dat het overheidsbeleid op het terrein van arbeidsverhoudingen de laatste twintig jaar, meer dan in de periode daarvoor (vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog), gericht is geweest op het vinden van een balans tussen de verdeling van verantwoordelijkheden van de overheid en die van de sociale partners.

De SER was in 2013 van mening dat door avv andere, met name sectorale, wet- en regelgeving door de overheid beperkt kan blijven (SER, 2013). Het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen ondersteunt cao-afspraken die het bedrijfs- of sectorbelang overstijgen, zoals afspraken over scholing, intersectorale mobiliteit en de civielrechtelijke handhaving van cao's.

Sleutel tot coördinatie van arbeidsvoorwaardelijk beleid
Volgens Rojer (2002) kan de cao een sleutelinstrument zijn bij het coördineren van verantwoord loonbeleid, met name van de vakbeweging (denk aan de centraal vastgestelde maximumlooneis van de FNV). Avv versterkt deze mogelijkheid tot coördinatie. Rojer (2002) voerde een analyse uit naar de effectiviteit van centrale looncoördinatie met behulp van een centraal vastgestelde maximum looneis.[22] Daaruit kwam naar voren dat, wanneer het gaat om de loononderhandelingen als onderdeel van de onderhandelingen over de meeromvattende cao, de coördinatie op de inzet door de grootste vakcentrale in Nederland mede bepalend is geweest voor het (gemiddelde) resultaat van de onderhandelingen over het initiële deel van de loonstijging.

[22] Rojer onderzocht hierbij (voor de periode 1994-2002) in welke mate de uiteindelijk in cao's afgesproken loonstijgingen (niet) in strijd waren met de centraal geformuleerde maximum looneisen.

Ook Rojer en Van der Veldt (2013) gaan uit van een coördinerend effect van avv. Avv zorgt, volgens deze auteurs (naast de directe effecten voor werkgevers en werknemers) ook op een ander niveau van arbeidsverhoudingen voor een vergroting van het bereik van centraal gecoördineerd loon- of arbeidsvoorwaardenbeleid, met onder andere een verantwoorde loonkostenontwikkeling als gevolg.

1.5.2 Nadelen

Een mogelijk nadeel van cao's en avv voor de overheid is volgens Rojer *het risico van afwentelingsmechanismen, door ontbreken marktwerking met negatieve werkgelegenheidseffecten* (Rojer, 2002). Dit nadeel hangt samen met het nadeel '*verstoort marktwerking'* voor werkgevers. De redenering hierbij is dat de marktwerking van de arbeidsmarkt verslechtert doordat werkgevers werknemers niet voor minder dan het cao-loon in dienst kunnen nemen. Deze 'bodem' op de loonkostenconcurrentie zorgt er vervolgens weer voor dat werkgevers minder snel mensen aannemen of sneller mensen zullen ontslaan dan ze zouden hebben gedaan wanneer ze wel zouden hebben kunnen concurreren op de loonkosten. In paragraaf 1.2 hebben we echter gezien dat er indicaties zijn dat het verschil tussen het wml en de laagste cao-schalen in de loop der jaren steeds kleiner is geworden, met als gevolg dat het huidige minimum cao-loon in Nederland ongeveer even hoog is als het wettelijk minimumloon. Dit nadeel is dus waarschijnlijk minder groot dan het in eerste instantie lijkt.

De Nederlandse Bank (DNB) en de Europese Commissie (EC) stellen in dit verband dat er, mede als gevolg van centrale looneisen, sprake is van te weinig loondifferentiatie. Deze houdt volgens hen onvoldoende tred met de arbeidsproductiviteit, hetgeen de arbeidsmarkt verstoort. Hierbij moet aangemerkt dat DNB en de EC in hun analyse waarschijnlijk alleen uitgaan van de primaire slooncomponent en niet de effecten van, al dan niet in cao's opgenomen, secundaire en tertiaire looncomponenten meenemen.

1.6 Waardering van betrokken actoren voor avv

In deze paragraaf gaan we eerst in op de waardering van avv door werkgevers en werknemers zoals deze uit onderzoek naar voren komt. Vervolgens gaan we in op de waardering voor (cao en) avv zoals deze naar voren komt uit publicaties van adviesorganen, adviescommissies en andere partijen.

1.6.1 Werknemers

TNO doet, als onderdeel van de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), regelmatig onderzoek naar de waardering van de cao onder werknemers. In de NEA wordt zowel aan werknemers die onder een cao

vallen als aan werknemers die niet onder een cao vallen gevraagd hoe belangrijk zij het vinden (op een schaal van 1-10) dat er cao's bestaan.
In de NEA van 2013 (TNO, 2014) werd de cao met een hoog cijfer (gemiddeld 8,0) gewaardeerd. Dit cijfer is vergelijkbaar met dat van eerdere jaren. Mannen geven de cao doorgaans een iets lager cijfer dan vrouwen (7,9 vs. 8,2 in 2013). Dit geldt ook voor werknemers in de leeftijdscategorie 25-54 jaar (7,95 in 2013 vs. 8,2 voor de leeftijdscategorie tot en met 24 jaar en 8,3 voor de leeftijdscategorie 55 tot en met 64 jaar). Wanneer gekeken wordt naar de verschillende sectoren werd de cao in 2013 het laagst gewaardeerd in de sector informatie en communicatie (7,1) en het hoogst in de sector gezondheids- en welzijnszorg (8,4). De eigen cao kreeg in 2013 van de werknemers een iets minder hoog cijfer: namelijk een 6,8. Ook dat beeld is vergelijkbaar met eerdere jaren.

Over de waardering van werknemers voor het avv-instrument zijn geen onderzoeksgegevens beschikbaar.

1.6.2 Werkgevers

Uit onderzoek van TNO (Werkgevers Enquête Arbeid, 2012) kwam naar voren dat werkgevers hun cao of arbeidsvoorwaardenregeling een ruime voldoende geven (een gemiddelde tevredenheid van 6,6 op een schaal van 1-10). De tevredenheid was het hoogst in de sector financiële instellingen (7,3) en het laagst in de sector vervoer en communicatie (6,0).

Uit onderzoek in 2003 (Heijnen & Van Rij, 2003) en 2007 (Van den Berg & Van Rij) kwam een positiever beeld naar voren. In beide onderzoeken werd werkgevers gevraagd middels een rapportcijfer een oordeel te geven over hun huidige cao of situatie. Werkgevers die direct aan een cao verbonden waren, waardeerden hun cao in beide onderzoeken met een 7,0. Werkgevers die door middel van avv aan cao gebonden waren, gaven de cao een 6,8 (2003) en een 6,7 (2007). Verder kwam uit beide onderzoeken naar voren dat werkgevers zonder cao en werkgevers met een eigen cao hun situatie met een hoger rapportcijfer beoordeelden dan werkgevers die direct of door avv aan een bedrijfstak-cao waren gebonden.[23]

In de meting van 2007 is werkgevers ook gevraagd naar hun mening over het al dan niet algemeen verbindend verklaren van hun cao. Hieruit kwam naar voren dat 82 procent van de werkgevers die door avv aan de cao waren gebonden van mening was dat het algemeen verbindend verklaren van de cao (zeer) goed was voor hun bedrijf. Bij direct aan de cao gebonden werkgevers bedroeg dit percentage 90 procent.

[23] Werkgevers zonder cao gaven hun situatie in 2003 een 7,4 en in 2007 een 7,3. Werkgevers met een eigen cao gaven hun situatie in 2003 een 7,4 en in 2007 een 7,2.

1.6.3 Adviesorganen, adviescommissies en andere partijen

SER

In het advies 'Welvaartsgroei door en voor iedereen' stelde de SER in 2006 dat de raad geen reden zag om het avv-beleid te wijzigen. [24] Er was volgens de SER geen sprake van aanwijzingen voor een loonopdrijvend effect van avv. Tegelijkertijd werd gesteld dat cao-partijen bij elke cao kritisch te dienen blijven bezien of, en zo ja welke, cao-bepalingen voor avv worden voorgedragen en dat een reëel dispensatiebeleid het sluitstuk vormt van een verantwoord avv-beleid (SER, 2006).

In 2012 heeft de SER in zijn advies 'Verschuivende economische machtsverhoudingen' de waarde en het belang van het stelsel van cao en avv voor een positieve sociaal-economische ontwikkeling nog eens benadrukt en gaf de raad tevens aan dat sturing van het avv-beleid op grond van politieke wensen een bedreiging voor het stelsel zou betekenen (zie box 2).[25]

Box 2 Uitspraken van de SER over cao en avv (p. 85-86 Verschuivende economische machtsverhoudingen)

"Collectieve afspraken bevorderen evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust. Hiermee vormen ze een belangrijke voorwaarde voor een positieve sociaal-economische ontwikkeling. Zo wordt in Nederland relatief weinig gestaakt en worden resultaten geboekt door overleg tussen de sociale partners en het kabinet. Daarnaast kan door avv andere, met name sectorale, wet- en regelgeving door de overheid beperkt blijven. Met avv worden de transactiekosten voor bedrijven verlaagd. Individuele werkgevers hoeven niet zelf over de arbeidsvoorwaarden te onderhandelen. Het algemeen verbindend verklaren van cao-bepalingen ondersteunt cao-afspraken die het bedrijfs- of sectorbelang overstijgen, zoals afspraken over scholing, intersectorale mobiliteit en de civielrechtelijke handhaving van cao's. Door avv gaat er geen negatief concurrentie-effect uit van het opnemen van dergelijke afspraken in de cao.

Avv is ook belangrijk in het kader van het vrij verkeer van werknemers. Dit vrij verkeer heeft geleid tot een toenemend aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Naast het wettelijk minimumloon en de andere publiekrechtelijke arbeidsbeschermende maatregelen is het avv'en van een aantal 'harde' cao-bepalingen ook van toepassing bij grensoverschrijdende arbeid (zie ook paragraaf 5.3). In het licht van recente ontwikkelingen met buitenlandse werkgevers en werknemers voegt de raad hier nog aan toe dat de cao's toegankelijk moeten zijn voor alle betrokkenen, ook uit het buitenland. De plicht om te zorgen voor toegankelijke en toepasbare cao's ligt bij de cao-partijen zelf.

---

[24] Het kabinet had de raad verzocht in dit advies in te gaan op de vraag in hoeverre de reeds bestaande loondifferentiatie en decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming een extra impuls behoeven en wat dat betekent voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en individuele werkgevers en werknemers.

[25] Dit gebeurde in het gedeelte van het rapport waarin de raad inging in op de rol van de overlegeconomie in het perspectief van het noodzakelijke aanpassingsvermogen, mede door de voortgaande globalisering.

Sturing van het avv-beleid op grond van politieke desiderata is wezensvreemd aan het stelsel en zet daarmee de bijl aan de wortel daarvan. Het avv-stelsel moet uiteraard wel voldoende ruimte bieden voor maatwerk op ondernemingsniveau. Hiertoe zijn velerlei mogelijkheden aanwezig en eerder ook aanbevolen door de Stichting van de Arbeid. Daarnaast is er het dispensatiebeleid van de minister zelf, zoals vastgelegd in het Toetsingskader avv, laatstelijk gewijzigd in 2007 op basis van twee adviezen van de Stichting van de Arbeid van medio 2006. Op 8 juni heeft de Stichting van de Arbeid gereageerd op voornemens van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om het dispensatiebeleid aan te passen. In deze reactie komt de Stichting van de Arbeid tot de conclusie dat haar eerdere aanbevelingen op dit punt actualisering behoeven, vooral wat de transparantie van de dispensatiemogelijkheden betreft."

WRR

In het rapport 'Naar een lerende economie' (2013) stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat Nederland ernaar moet streven het verdienvermogen te verhogen. Het sleutelbegrip daarbij is responsiviteit: de vaardigheid om snel en adequaat in te spelen op nieuwe omstandigheden. De beste manier om de opgaven[26] die de organisatie van responsiviteit met zich meebrengt het hoofd te bieden, is volgens de WRR het stimuleren van kenniscirculatie. De totstandbrenging van zo'n lerende economie stelt eisen aan de organisatie van zowel onderzoeks- en onderwijsinstellingen als arbeidsorganisaties, en vergt bovendien een passende vormgeving van de nodige regulerende instituties.

Eén van de vijf opdrachten die de WRR daarbij voor ogen heeft, richt zich op arbeidsorganisaties.[27] Werken en leren moeten daar volgens de WRR meer in elkaar gaan doorlopen. De WRR stelt dat er nu sprake van een al te strikte scheiding tussen een fase waarin mensen worden opgeleid en een werkend leven dat daarop volgt en waarin ze enkele decennia lang hun kennis toepassen.

"Levenslang leren wordt in Nederland al lang besproken, maar tot nu toe met weinig resultaat. Om daar verandering in te brengen is het nodig om de sociale zekerheidsarrangementen en de instituties van de arbeidsmarkt beter af te stemmen op de vereisten van levenslang leren. Dat kan door leerrechten niet primair te beleggen bij de afspraken tussen werkgevers en werknemers, en ook niet meer te organiseren op het niveau van sectoren, maar beschikbaar te stellen voor iedereen. Daar hoort bij dat cao's (verder) gedecentraliseerd worden, zodat individuele werkgevers en werknemers eraan gehouden zijn om jaarlijks te bespreken wat hun wederzijdse verwachtingen zijn over inspanningen, ondersteuning, scholing en andere ontwikkelingsmogelijkheden, en welke beloning daarbij past." (p.15)

---

[26] Deze opgaven zijn: 1) toename van de productiviteit, 2) afstemming van de activiteiten van een bedrijf op de activiteiten van andere bedrijven in de productieketen, en 3) inspelen op het snelle en veelvormige karakter van hedendaagse innovatieprocessen.

[27] De ander vier opdrachten betreffen kennisinstellingen en het onderwijs.

Raad van State
In 2013 bracht de Afdeling advisering van de Raad van State advies uit over het wetsvoorstel Wet werk en zekerheid.[28] In dit advies werden de door de regering voorgestelde aanpassingen van de regels over werkloosheidsuitkeringen onderschreven, maar werd tegelijkertijd ook gewezen op het risico dat de nagestreefde werkgelegenheidseffecten teniet kunnen worden gedaan door de mogelijkheid van bovenwettelijke verlenging van de ww-uitkeringen bij cao. Cao's waarin afspraken worden gemaakt over het verlengen van de duur van de ww-uitkering, zouden volgens de Raad van State dan ook niet algemeen verbindend moeten worden verklaard.

"Naar het oordeel van de Afdeling staat het in de toelichting aangekondigde voornemen om cao-afspraken over een verlenging van de maximumduur van de WW algemeen verbindend te verklaren op gespannen voet met het doel van de voorgestelde verkorting van de maximumduur van de WW, namelijk het activerender maken van de WW.
Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling wettelijk te bepalen dat cao-afspraken waarin de maximale duur van een WW-uitkering wordt verlengd niet algemeen verbindend verklaard kunnen worden. Dat laat onverlet dat individuele werkgevers een bovenwettelijke aanvulling toezeggen, maar deze zou niet algemeen verbindend kunnen worden verklaard." (p.18)

OECD
De Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) constateerde in 2013 dat de voortschrijdende (en steeds complexer wordende) globalisatie een steeds groter beroep doet op de flexibiliteit van de Nederlandse economie. De huidige structuur van de arbeidsmarkt (een relatief klein flexibel segment en een relatief groot rigide segment, in de context van een steeds ouder wordende beroepsbevolking) maakt volgens de OECD dat Nederland op de lange termijn niet in staat zal zijn om ten volle kunnen profiteren van de voordelen van toekomstige globalisatie.

De OECD formuleert in haar rapport drie beleidsaanbevelingen om de arbeidsmarktmobiliteit te vergroten.[29] Eén daarvan is het bewerkstellingen van meer flexibiliteit in de loonvorming, zodat rekening kan worden gehouden met de macro-economische situatie en lokale ontwikkelingen in de productiviteit.

Als eerste stap in de richting van een gedecentraliseerdere loonbepaling zou de regering volgens de OECD het gebruik van avv moeten beperken of zelfs helemaal afschaffen. Tegelijkertijd zouden de sociale partners het gebruik van

---

[28] Deze wet is op 1 juli 2015 in werking getreden en heeft tot doel het arbeidsrecht aan te passen aan veranderende arbeidsverhoudingen in de samenleving. De regering streeft naar een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, waarbij tweedeling op de arbeidsmarkt tussen mensen met een vaste baan en flexwerkers wordt verminderd. Werkzekerheid moet, in plaats van baanzekerheid, het overkoepelende uitgangspunt van het hedendaagse arbeidsmarktbeleid worden.

[29] De andere drie zijn: 1) versoepeling van de wetgeving rondom ontslagbescherming, 2) het beperken van 'tenure-based-pay', en 3) het mobiliseren van onderbenut arbeidspotentieel.

dispensatie moeten vergemakkelijken en ervoor moeten zorgen dat cao's een dispensatieprocedure bevatten waarin de voorwaarden voor dispensatie duidelijk vermeld staan. Het is echter nog belangrijker, volgens de OECD, dat de loononderhandelingen worden gedecentraliseerd. De regering zou dit proces van verplaatsing naar het 'lokale' niveau kunnen ondersteunen met een hervorming van de ontslagbescherming.

Commissie-Buurmeijer
In de rapportage van de parlementaire enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de socialeverzekeringswetten (1993) concludeerde de commissie-Buurmeijer dat het stelsel van werknemers-verzekeringen dringend aan herziening toe was aangezien de druk van het verzekeringsstelsel op de collectieve lasten te groot was geworden.[30]

De commissie gaf in haar rapport aan dat het door haar beoogde stelsel en de redenering die eraan ten grondslag lag ook aandacht vereisten voor de algemeen verbindendverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten.

"Ook hier past een selectieve benadering en is er geen reden om de beoogde differentiatie bij de werknemersverzekeringen teniet te doen door toepassing van de algemeen verbindendverklaring. Het nieuwe stelsel zal bij individuele werknemers en werkgevers tot een afweging van belangen moeten leiden met een gedifferentieerde uitkomst. Daarvoor moet er ook ruimte zijn voor werknemers en werkgevers om te besluiten individueel dan wel in een groter geheel afspraken te maken. Wanneer deze afwegingen bewust worden gemaakt ligt het niet langer voor de hand om de uitkomsten van cao's op dit onderdeel algemeen verbindend te verklaren." (p. 412)

Eén van de aanbevelingen van de commissie luidde dan ook dat de bevoegdheid van de minister van SZW tot het algemeen verbindend verklaren van cao's niet meer zou moeten gelden voor cao-onderdelen die betrekking hebben op regelingen inzake ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

1.7 Maatschappelijke en sociaal economische ontwikkelingen

In deze paragraaf, ten slotte, gaan we in op relevante maatschappelijke en sociaal economische ontwikkelingen die van invloed zijn op de arbeidsverhoudingen en daarmee op de functionaliteit van of het draagvlak voor het avv-instrument.

We geven in het kort vier ontwikkelingen weer.
1. De ontwikkeling (en groei) van andere rechtspositievormen (flexibele schil van werknemers, werknemers op dezelfde werkplek met uiteenlopende rechtsposities en arbeidsrelaties).

[30] Als uitvloeisel van de enquête werd onder andere het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) ingesteld en werd later de Ziektewet geprivatiseerd.

2. De ontwikkeling (en het gebruik) van outsourcing en andere vormen van uitbesteding in een productie- of dienstenketen; omzetting van arbeid in de ‘verlening van diensten’.
3. Intensivering van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling, inclusief het gebruikmaken van de vrije vestiging; tijdelijke arbeidsmigratie.
4. Decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid, maatwerk, de notie van ‘gecoördineerde decentralisatie’.

Samengevat leiden deze ontwikkelingen ertoe dat bij het tot stand komen van cao’s of het avv’en ervan, met name sinds begin jaren 90, knelpunten optreden die raken aan de effectiviteit die algemeen verbindend verklaarde cao’s wordt toegedicht:
- discussie over de reikwijdte van het avv-instrument,
- de doorwerking van (on)gelijke behandeling op de werkplek op cao’s,
- als gevolg van de daarmee samenhangende insider-outsiderproblematiek discussie over het bereik van cao’s,
- vraagstukken die niet alleen samenhangen met de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, maar ook met de financiering van bedrijfstakeigen regelingen en andere aanvullende voorzieningen, waarvan de financiering vaak via avv wordt geregeld,
- toename van de discussie over de gevolgen van (het avv’en van) cao’s voor concurrentieverhoudingen binnen sectoren en ten opzichte van het buitenland,
- toename van de juridische vraagstukken die samenhangen met het avv-gebruik en de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling.

De vier ontwikkelingen worden hieronder nader besproken.

1.7.1 De ontwikkeling (en groei) van andere rechtspositievormen

De werknemerspopulatie van bedrijven bestaat uit personeel in een direct dienstverband (in loondienst) en uit ingehuurd personeel. Het personeel in loondienst heeft niet altijd een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, maar kan ook zijn gecontracteerd op tijdelijke basis of via een leer-/arbeids-overeenkomst. Te constateren valt dat in sommige bedrijfstakken het aantal tijdelijke contracten niet alleen blijkt te fluctueren met de conjunctuur, maar inmiddels integraal deel uitmaakt van wat de ‘flexibele schil’ wordt genoemd. Die flexibele schil kan verder bestaan uit ingeleend personeel, uitzendkrachten, gedetacheerde (buitenlandse) werknemers en zzp’ers. Gebruikmaken hiervan verhoogt het aanpassingsvermogen van bedrijven in een economische crisis. De flexibele schil werd oorspronkelijk vooral gebruikt in de dienstensector, maar is momenteel ook gemeengoed in andere sectoren. Bijvoorbeeld in de bouwsector, een sector die van oudsher om redenen van continuïteit en het behoud van vakmanschap, hechtte aan een grote kern van vast personeel, valt een tendens te bespeuren waarbij over een langere periode gezien in de personeelsplanning uitdrukkelijk wordt uitgegaan van een

dergelijke flexibele schil (van 20 tot 25%).[31] Ook binnen de publieke sector neemt de flexibele inzet van personeel al enige tijd toe.

Bij individuele bedrijven, bijvoorbeeld DAF, de bedrijven die zijn ontstaan in de postbestelling of Xerox, valt deze werkwijze al decennia waar te nemen.[32] Het naast elkaar bestaan van een vaste kern en interne en externe flexibele schil leidt ertoe dat de belangen van werknemers meer (kunnen) verschillen en een deel van het personeel zelfs buiten de bepalingen van de cao valt.

1.7.2 De ontwikkeling van outsourcing en andere vormen van uitbesteding

Outsourcing, offshoring en andere vormen van uitbesteding zijn aan de orde van de dag. Deze ontwikkeling doet zich niet alleen voor in de private sector, maar ook bij de (semi-) overheid.

Outsourcing is een verzamelbegrip dat meestal wordt gebruikt voor het overhevelen van delen van een productie- of dienstenketen naar een zelfstandige entiteit. Die entiteit, variërend van een zelfstandig bedrijf tot een onderneming die voor de afzet volledig afhankelijk is van het oorspronkelijke moederbedrijf, neemt de verantwoordelijkheden van het werkgeverschap over.

Een verderstrekkende vorm van outsourcing is wanneer deze activiteiten worden overgeheveld naar een buitenlandse vestiging of worden ingekocht bij een buitenlands bedrijf. Dit komt veel voor in de maakindustrie, de ICT, maar bijvoorbeeld ook bij call centers.

Werknemers die geoutsourcete werkzaamheden verrichten vallen niet onder de cao van de opdrachtgever. Outsourcing en offshoring leiden dus ertoe dat bepalingen van een cao vermeden of ontweken kunnen worden door organisaties.

Ook bij payrolling[33] wordt het werkgeverschap uit handen gegeven. Het personeel komt in dienst van een salariëringsbedrijf dat zorgt (net als het loonbedrijf in de agrarische sector) voor alle personeelsaangelegenheden, inclusief de salarisadministratie, de premieafdracht en de pensioenen.

---

[31] Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) ging het begrip een zestal jaren geleden gebruiken bij de jaarlijkse publicatie van de verwachtingen van de productie en werkgelegenheid. Uit EIB-gegevens blijkt dat de omvang van de flexibele schil in 2013 iets afneemt. Overigens bestaat in deze sector het ingehuurde personeel vooral uit zzp'ers.

[32] Tijdens een kamerdebat in 1997 over flexwerk werd geconstateerd dat bij bedrijven als DAF, Stork, Océ en Xerox 30 procent van de werknemers opereerde als flexwerker, al of niet via intern opererende uitzendbureaus. Xerox koos er kortgeleden voor het werk van deze uitzendkrachten op een andere wijze te laten geschieden, namelijk via uitbesteding. Zie http://www.logistiek.nl/Carriere-Mensen/personeelsbeleid/2014/5/Xerox-in-Venray-schrapt-honderd-magazijnfuncties-1513732W

[33] Payrolling wordt vaak beschreven als een variant op uitzendwerk, maar er zijn juridische verschillen tussen beide (zie bijvoorbeeld: http://www.judex.nl/rechtsgebied/werk%26_ontslag/uitzendovereenkomst/artikelen/1052/wat-is-het-verschil-tussen-een-uitzendovereenkomst-en-payrolling.htm)

Werknemers worden direct ter beschikking gesteld van de oorspronkelijke onderneming. Het gevolg van deze constructie is dat arbeid, die voorheen in loondienst werd verricht, wordt afgewikkeld via een commerciële relatie van de oorspronkelijke onderneming met een andere onderneming, gefactureerd als ‘ondersteunende’ diensten. Werknemers die via een payrollconstructie betaald worden, kunnen niet altijd een beroep doen op loonafspraken en arbeidsvoorwaarden die conform collectieve arbeidsovereenkomsten gelden in het bedrijf waarvoor zij werkzaamheden verrichten.

1.7.3 Intensivering van grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling

Het verlenen van diensten heeft met name een hoge vlucht genomen sinds het recht op vrije dienstverlening werd geïntegreerd in de vier economische vrijheden waarop de Europese binnenmarkt is geschraagd. Over de frictie tussen de grensoverschrijdende dienstverlening met gebruikmaking van buitenlands personeel en de rechtspositie van deze werknemers is veel geschreven (we gaan hier nu niet verder op in).[34] Bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in het kader van de vrije dienstverlening (vaak in combinatie met de vrije vestiging van ondernemingen) kan zich het risico van onderbieden voordoen, in het bijzonder indien de drijfveer uitsluitend en alleen bestaat uit het aantrekken van goedkope arbeidskrachten (vergelijk de actuele discussie over brievenbusconstructies). In de Europese regelgeving is het toepassen van avv-afspraken bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling erkend. In een aantal gevallen heeft het Europese Hof van Justitie het beroep op wettelijk geregelde rechtspositionele voorzieningen, waartoe het avv-instrument kan worden gerekend, echter ter discussie gesteld.[35]

1.7.4 Decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid

Dit punt sluit aan bij de trend van individualisering, zoals benoemd in het SER-advies ‘Verbreding draagvlak cao-afspraken’ (SER Advies 13/3 van augustus 2013). De vraag naar meer differentiatie in de arbeidsvoorwaardenvorming is niet nieuw (zie bijvoorbeeld het cafetariamodel) en de ontwikkeling lijkt te gaan in de richting van een verdere decentralisering (o.a. M. van der Meer, J. Visser, T. Wilthagen, P. van der Heijden, Weg van het overleg, 2003, AUP). Of en in hoeverre deze ontwikkeling in Nederland uitmondt in een situatie waarbij arbeidsvoorwaardenvorming op het meest decentrale niveau (van de individuele werknemer) de overhand gaat krijgen, is de vraag. Bovendien zal dit per sector verschillend uitpakken. Daarnaast moet men zich realiseren dat

[34] Zie bijvoorbeeld: Cremers, J. (2013). *Free provision of services and cross-border labour recruitment*. Policy Studies - Special Issue: Migration, Mobility and Rights Regulation in the EU, 34(2), 201-220.

[35] Het Europese Hof oordeelde bijvoorbeeld in de Luxemburg-zaak (C-319/06 in 2008) dat in lidstaten niet unilateraal kan worden vastgesteld welke sociale regelgeving verplicht moeten worden nageleefd, daarbij verwijzend naar het creëren van barrières voor de vrije dienstverlening.

het vermogen en de mogelijkheden tot individualisering van arbeidsvoor-waarden verschilt tussen bijvoorbeeld hoger en lager geschoolde werknemers.

Centralisatie geeft zekerheden aan de organisatie en de medewerkers wat betreft de inhoud en de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden en veel auteurs (zie o.a. F. Tros, Empowerment: een nieuwe route in het arbeidsvoorwaardenbeleid, HRM 4-2003) gaan ervan uit dat te verwachten valt dat het welslagen van decentralisatie alleen gedijt bij gecentraliseerd beleid en centrale regels. In dit verband wordt wel gesproken over gecoördineerde decentralisatie.

Toename van decentrale arbeidsvoorwaardevorming leidt tot minder solidariteit tussen werknemers binnen een sector of organisatie, maar ook tot hogere administratieve lasten voor werkgevers.

BIJLAGE 2

VERSLAG DESKRESEARCH (EUROPA)

Voor het Europese gedeelte van de deskresearch is literatuur bestudeerd over:
- het gebruik van het avv-instrument (paragraaf 1.1);
- de verschillen tussen landen op een aantal, voor avv relevante, aspecten (paragraaf 1.2);
- de relatie tussen avv en het minimumloon (paragraaf 1.3).

1.1 Avv-gebruik in Europa

Bij het vastleggen van de onderhandelingsresultaten tussen partijen die de belangen van werknemers en werkgevers vertegenwoordigen, domineert in Europa het stelsel van, via wetgeving, algemeen verbindend verklaarde (avv) collectieve arbeidsovereenkomsten. Wettelijk verankerde avv ontbreekt in slechts 5 van de 28 landen die deel uitmaken van de Europese Unie (Eurofound, 2011).[1]

De EU-lidstaten kennen grofweg drie stelsels:
1. Via wetgeving (in juridische termen ‘de jure’) algemeen verbindend verklaarde (‘erga omnes’) cao’s.
2. Algemeen verbindend verklaarde (‘erga omnes’) cao’s via dwingende afspraken van de partners (in juridische termen ‘de facto’).
3. Gentlemen’s agreements (niet afdwingbare collectieve afspraken, tenzij opgenomen in de individuele arbeidsovereenkomst).

1.1.1 Via wetgeving algemeen verbindend verklaarde cao’s

Wettelijk geregelde algemeen verbindend verklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten komt onder meer voor in België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Oostenrijk, Spanje, Finland, Slovenië en Duitsland (Eurofound, 2014). In de meeste andere landen, zoals Tsjechië, Slovakije, Roemenië, Polen en Bulgarije, is eveneens sprake van avv-wetgeving, maar aangezien collectieve onderhandelingen minder voorkomen, heeft het instrument een beperktere betekenis.

De meeste landen die werken met dit stelsel kennen een procedure waarbij de sociale partners het verantwoordelijke ministerie (sociale zaken en werkgelegenheid, arbeid), al of niet via gezamenlijke cao-commissies,

[1] De vijf EU-landen waar een juridisch kader voor avv ontbreekt, zijn: Cyprus, Denemarken, Zweden, Malta en Groot-Brittannië.

verzoeken een cao algemeen verbindend te verklaren. Het weigeren van een avv-toekenning kan meestal via de rechter worden aangevochten. De toekenning heeft tot gevolg dat niet-georganiseerde werknemers en werkgevers onder de toepassingssfeer van de cao vallen.

De naleving en de sanctionering op het niet-naleven kunnen in dit stelsel op uiteenlopende manieren worden vormgegeven. Het toezicht op de naleving is in sommige landen een zaak van sociale partners en de wetgever, in andere landen de verantwoordelijkheid van alleen de sociale partners. Veelal kunnen de sociale partners de naleving afdwingen via een gang naar de rechter. De meeste landen hanteren in geval van niet-naleving administratieve boetes. De betekenis van deze boetes wordt in een grensoverschrijdende context vaak betwist. België past, als een van de weinige landen, het strafrecht toe bij niet-naleven van de bij Koninklijk Besluit algemeen verbindend verklaarde cao's (ongeveer 95% van alle cao's).

1.1.2 Via dwingende afspraken algemeen verbindend verklaarde cao's

De autonomie van de contractpartijen (sterk ontwikkelde werkgevers- en werknemersorganisaties) bij de vormgeving van de arbeidsverhoudingen en bij de inrichting van de arbeidsmarkt vormt de essentie van het stelsel. De vormgeving van de cao's via dwingende afspraken tussen partijen waarbij de discipline van de ondertekenende partijen de doorslag geeft in de naleving wordt vaak het Scandinavische of Noordse model genoemd. Dit is in zekere zin een vertekenend beeld, omdat dit model voornamelijk beperkt blijft tot Denemarken en Zweden (en bijvoorbeeld in Noorwegen slechts in sommige bedrijfstakken geldt).

Kenmerkend voor deze vorm van avv is dat de bemoeienis van de wetgever bij het nakomen van de gemaakte afspraken door partijen niet als wenselijk wordt gezien. Er bestaat bijgevolg geen procedure die tot wettelijke verplichtingen leidt. Afspraken kennen geen wettelijke verankering, maar je zou kunnen stellen dat ze door de wetgever worden 'gedoogd' (en in vroeger dagen actief werden aangehangen en uitgedragen). Tijdens het arbeidsvoorwaardenoverleg worden afspraken gemaakt die vervolgens door contractpartijen zelfregulerend aan elkaar worden opgelegd. Cao-partijen zetten, zonder de bemoeienis van de staat, de nodige structuren op om de bepalingen van de cao te implementeren. Controle op de naleving ligt in feite in handen van de vakbondsvertegenwoordigers op de werkplek.

Sanctionering bij niet-naleving loopt via sociaal overleg en als dat niets oplevert, gaan de vakbonden over tot collectieve actie, soms gesteund door solidariteitsacties. Die collectieve actie staat in het teken van het ondersteunen van onderhandelingen, bijvoorbeeld bij bedrijven die een afgesproken cao niet naleven of bij (buitenlandse) bedrijven die geen cao kennen omdat ze niet bij een werkgeversorganisatie aangesloten zijn. Inzet in het laatste geval is het

afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst die de arbeidsvoorwaarden regelt analoog aan de in vergelijkbare bedrijven geldende cao.

Niet onvermeld mag blijven dat in dit stelsel in toenemende mate sprake is van juridisering en staatsbemoeienis. Werkgeversorganisaties legden solidariteits-stakingen aan de rechtbank voor ter toetsing op rechtmatigheid en proportio-naliteit en vanaf het midden der jaren negentig bemiddelden door tussenkomst van de staat tal van mediators of rechtbanken in loongerelateerde conflicten. In vrijwel alle gevallen, behoudens daar waar ‘het publieke belang’ in het geding is of conflicten optreden met andere vrijheden, heeft de rechter de vrijheid van collectieve acties erkend.

1.1.3 Gentlemen’s agreements

Dit type, waarbij de arbeidsvoorwaarden stoelen op de individuele arbeidsovereenkomst, ook als deze terug te voeren zijn op collectief onderhandelen tussen partijen die de belangen van werknemers en werkgevers vertegenwoordigen, komt voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk voor. Enkele landen die in het verleden zich sterk oriënteerden op het Verenigd Koninkrijk in de modellering van hun arbeidsmarkt, zoals Malta en Cyprus, behoren ook tot dit type. In Cyprus werd in 2012 een wetsvoorstel gelanceerd dat invoering van avv zou mogelijk maken. Bij de eerstvolgende regeringswissel sneuvelde dit.

Een eerste kenmerk van dit stelsel is het ontbreken van een goed georganiseerde werkgeversorganisatie die bevoegd is om te onderhandelen (vaak is er wel een industrielobby die echter niet als sociale partner wenst op te treden). De dekkingsgraad van cao’s is meestal zeer laag in dit stelsel; zo bedraagt deze in het Verenigd Koninkrijk 29 procent (Labour Force Survey, 2012).[2] Het gros van de overeenkomsten die in het VK worden afgesloten zijn individuele afspraken, gevolgd door ondernemingsovereenkomsten. In enkele bedrijfstakken worden wel overeenkomsten gesloten (vastgelegd in de zogenaamde ‘working rules’). Deze kunnen per sector (en per grote onderneming) zeer sterk verschillen. Inhoudelijk lijken de grote overeenkomsten op de onder 1 en 2 genoemde akkoorden. Ze bevatten bepalingen over lonen en andere primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Hoewel partijen overeenkomen dat zij bindende afspraken maken, zijn zij, zelfs als ze aangesloten zijn bij de ondertekenende partijen, *niet gebonden aan de overeenkomst*. In veruit de meeste gevallen is ook geen sprake van een werkgeversorganisatie die kan toezien op de naleving of daarin een rol kan spelen. Ondernemingen bepalen de arbeidsvoorwaarden zelf, zonder verdere tussenkomst van andere partijen.

---

[2] Geciteerd in Fulton (2013). De publieke sector, waar ongeveer twee derde van de werknemers onder een overeenkomst valt, flatteert dit gemiddelde nog. Zie ook: http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/United-Kingdom/Collective-Bargaining

Niet-naleving moet door de individuele werknemer aanhangig worden gemaakt, veelal daarin gesteund door de vakorganisaties. De grotere overeenkomsten kennen een klachtenregeling, die moet worden uitgeput alvorens tot collectieve actie mag worden overgegaan. Partijen in grotere bedrijfstakken hebben een zogenaamde joint council ingericht die als laatste stadium van arbitrage dient. In zo'n situatie lijkt het bestel op het tweede stelsel. In alle andere (individuele) gevallen rest de gang naar de rechter. In het verleden heeft jurisprudentie aangetoond dat het ontbreken van een directe verwijzing in de individuele arbeidsovereenkomst naar hetgeen door partijen is overeengekomen voor de rechter aanleiding kan zijn om niet-naleving van collectieve afspraken naast zich neer te leggen.

1.2 Enkele kanttekeningen bij avv-gebruik in Europa

Het zou te ver voeren in dit bestek om uitgebreid in te gaan op de varianten die zich voordoen in het avv-gebruik in Europa, alleen al omdat 25 landen een ('de jure' of 'de facto' verankerd) avv-stelsel kennen. Er zijn echter op een aantal, voor de effecten van avv belangrijke aspecten, duidelijke verschillen aan te geven, naast de reeds onder 1.1.1 en 1.1.2 genoemde.

Op de eerste plaats moet daarbij gewezen worden naar *de omvang en de reikwijdte*. Het is niet altijd gemakkelijk de bijdrage van avv aan de dekkingsgraad van cao's te bepalen. In Oostenrijk bijvoorbeeld valt in de praktijk ongeveer 99 procent van de werknemers onder een cao doordat werknemersorganisaties via de zogenaamde Arbeiterkammer en werkgevers via de verplichte aansluiting bij de Unternehmenskammer onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden (mede daarom wordt de wettelijke avv-mogelijkheid nauwelijks gebruikt). België kent een vergelijkbaar dekkingsgraad met een avv die via Koninklijk decreet wordt bekrachtigd. Ook in Zweden en Denemarken dekken de nageleefde overeenkomsten grote delen van de werkende bevolking af. In sommige landen geldt de algemeen verbindend verklaring slechts in enkele (meestal grotere en arbeidsintensieve) bedrijfstakken, bijvoorbeeld in Hongarije, de Baltische staten en Polen, waardoor de reikwijdte bescheiden te noemen is.

Een tweede aspect dat genoemd moet worden, is *de juridische draagkracht*. In Italië wordt de juridisch dwingende naleving van cao's door de rechter gewaarborgd in de grootste bedrijfstakken onder verwijzing naar Artikel 36.1 van de Grondwet (het Italiaanse stelsel wordt in de literatuur vaak een semilegaal stelsel genoemd en zit zodoende tussen het 1^{e} en 2^{e} stelsel).[3]

Een derde aspect dat genoemd moet worden is *de toepassing van avv op het gehele pakket of op onderdelen*. Duitsland kent veel cao's die behoren tot de

[3] http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/italy/italy-industrial-relations-profile

categorie algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten ('de jure'), behoudens de loonparagraaf die 'de facto' verondersteld wordt te worden nageleefd. Vanaf midden jaren 90 voerde Duitsland juridisch afdwingbare minimumlonen in migratiegevoelige sectoren in en gebruikte daarvoor het avv-instrument. Een ander voorbeeld is het oorspronkelijk in de Scandinavische traditie passende Noorwegen dat sinds 2004 in sectoren als de bouw, de landbouw, de scheepsbouw en de schoonmaaksector, in het licht van een groeiende arbeidsmigratie vanuit de EU, kernartikelen uit de cao's algemeen verbindend heeft verklaard; een ontwikkeling die nog steeds gaande is.

Een vierde aspect heeft te maken met *een actieve of passieve opstelling* van de zijde van de wetgever. Ierland kende tot voor kort een vorm van avv. In 2013 kwam hieraan een einde doordat de hoge raad deze uitbreiding van de werkingssfeer ongrondwettelijk verklaarde. Sindsdien worden de arbeidsvoorwaarden op individuele basis geregeld, met overigens tot gevolg een beduidende groei van het aantal aanhangig gemaakte individuele juridische kwesties.[4] De huidige regering werkt actief aan een nieuw avv-stelsel dat in 2015 mogelijkerwijs tot stand komt. In Portugal behoorde de avv-toepassing tot 2010 tot de gangbare praktijk. De overheid heeft het avv-gebruik echter drastisch ingeperkt en hiervoor in 2012 de wetgeving aangepast (avv is alleen mogelijk als de ondertekenaars aan werkgeverszijde 50 procent van alle werknemers in de betreffende sector te werk stellen).

Een vijfde aspect is *de autonomie van de cao-partijen*. Niet alleen in Zweden en Denemarken, ook in Duitsland en bijvoorbeeld Italië wordt de wetgever bij veel arbeidsvraagstukken, in het bijzonder in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden, op afstand gezet. Zo wilde tot voor kort de machtige IG-Metall in Duitsland niet weten van een wettelijk minimumloon of avv voor cao-lonen, omdat dit de incentive voor het vakbondslidmaatschap zou afzwakken.

Een laatste aspect betreft *de vormgeving van de onderhandelingen* die uiteindelijk leiden tot geldige overeenkomsten. Denemarken en Zweden werken bijvoorbeeld met kaderovereenkomsten op landelijk niveau tussen de overkoepelende werkgevers- en werknemersorganisaties die via bedrijfstak-cao's verder worden ingevuld en uiteindelijk door onderhandelingen tussen ondernemingen en vakbondsvertegenwoordigers op lokaal niveau worden gecompleteerd. De landelijke overeenkomsten hebben vooral symbolische waarde. De laatste jaren is een tendens waar te nemen waarbij minder op het niveau van de bedrijfstak en meer op lokaal niveau wordt ingevuld. Door de afnemende betekenis van het centrale niveau dreigt een van de kenmerken van de arbeidsverhoudingen, namelijk het beperkt houden van de ongelijkheid op de arbeidsmarkt, in deze landen mede geschraagd door een goed ontwikkelde welvaartsstaat, verloren te gaan. Meerdere andere landen kennen sociale akkoorden op centraal niveau, bijvoorbeeld in België waar deze

[4] http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/ireland/ireland-industrial-relations-profile

kaderovereenkomsten de loonruimte voor de op bedrijfstakniveau gevoerde onderhandelingen kunnen bepalen.

Een kanttekening dient nog geplaatst bij *het* ‘*de facto*’*-stelsel*. Dit Noordse model verdient enige relativering. Het gaat in dit geval om twee welvarende landen met een open economie. De betekenis van zowel de Deense als de Zweedse markt (samen goed voor een bevolking van 15 miljoen inwoners) is beperkt te noemen. Immers, beide landen kennen een vrijwel volledig gesloten thuismarkt (met daarnaast met name in Zweden een agressieve exportsector). Die gesloten thuismarkt wordt slechts incidenteel betreden door buitenlandse aanbieders, waardoor de veel geroemde discipline van partijen niet echt onder druk komt te staan. Niet voor niets krijgen toetreders die niet aan het gebruikelijke patroon wensen te voldoen zo veel aandacht (bijvoorbeeld de Laval-kwestie, recentelijk Ryanair). In Zweden zijn in de achterliggende jaren stemmen opgegaan die pleiten voor het invoeren van een wettelijke vorm van avv. Enkele auteurs geven in dit verband aan dat in een situatie waarin de vakbeweging aan kracht inboet, werkgevers begrijpelijkerwijs de voorkeur blijven geven aan zelfregulering in plaats van het risico te lopen ‘de positie van de vakbeweging te versterken via uitbreiding van het arbeidsrecht’ (aldus Woolfson, Thörnqvist & Sommers, 2010). Tegen de achtergrond van de ervaringen elders in Europa is het de vraag of deze redenatie klopt, omdat er geen direct verband kan worden aangetoond tussen de organisatiegraad van de vakbeweging en avv.

1.3 De relatie tussen avv en minimumloon in Europa

In deze paragraaf staan we stil bij de relatie tussen avv en minimumloon in internationaal perspectief. Bij de vaststelling van cao’s gaat het om het ontwikkelen van een loongebouw (en het aanbrengen van een ondergrens).[5] De ondergrens varieert in Europa van het bepalen in een werksituatie van de laagste beloning die als startpunt geldt voor werknemers, tot het vaststellen van een loon dat ligt op het niveau van de bestaanszekerheid (de zoge-naamde *living wage*). In de landenvergelijking tijdens de tweede fase zal aandacht worden besteed aan de primaire arbeidsvoorwaarden, de beloning, de structuur van het loongebouw en de ondergrens die daarbij wordt gehanteerd.

Een rapportage van de IAO toont aan dat tussen de EU-lidstaten aanzienlijke verschillen bestaan in de totstandkoming van het minimumloon (International Labour Conference, 2014). IAO verdrag nr. 131 over minimumloonsystemen en de aanbeveling nr. 135 over het vaststellen van minimumlonen stellen dat in het minimumloonbeleid bepaalde basisprincipes dienen te worden gevolgd,

[5] Het loongebouw is tevens het referentiekader voor de rechtvaardige afstemming van kwalificatie, beroepsopleiding, ervaring en prestatieniveau in de arbeidsvoorwaarden.

waaronder het betrekken van de sociale partners.[6] De IAO somt verschillende instrumenten op voor de vaststelling van een wettelijk minimum: variërend van statutaire vaststelling door het bevoegd gezag, met of zonder advies van derden, tot het bepalen door al of niet paritair of tripartite samengestelde looncommissies of arbeidstribunalen. Als laatste wordt genoemd het verbindend verklaren van cao-onderdelen, waardoor in sommige landen met een wettelijk minimumloon een directe relatie van het wettelijk minimum met de in de cao gehanteerde ondergrens ontstaat.

In de IAO-filosofie ligt een afstand besloten tussen al of niet bindend verklaarde cao-lonen en het wettelijk minimumloon dat in alle gevallen bindend is. Allereerst is een wettelijk vastgelegd minimumloon noodzakelijk bij ontstentenis van een effectieve arbeidsvoorwaardenregeling in een werksituatie (een van de achtergronden van de invoering van een wettelijk minimumloon in Duitsland is dat in de vleesverwerkende industrie cao's gelden zonder ondergrens, waardoor regelrechte sociale dumping kon ontstaan – onder meer leidend tot een officiële klacht bij de Europese Commissie van de omringende landen). Hiermee samenhangend bestaat, ten tweede, de noodzaak tot invoering van een wettelijk minimum in situaties waarbij extreem lage lonen voorkomen.

De IAO legt geen direct verband tussen de hoogte van het wettelijk minimumloon en de avv-lonen, behalve dat de laagste cao-lonen niet onder het niveau van het wettelijk minimum mogen liggen.[7] De oriëntatie is eerder een omgekeerde: wettelijke minimumlonen dienen zich te richten naar lonen die voor vergelijkbaar werk worden betaald in bedrijfstakken waar wel collectieve afspraken gelden.[8]

Het vastleggen van een rechtvaardige ondergrens van het loongebouw (met gebruikmaking van het avv-instrument) is dus niet per definitie gerelateerd aan het wettelijk minimumloon. De vraag is wat hiervan in de praktijk valt waar te nemen.

Al eerder werd genoemd dat Duitsland lang een traditie kende waarbij de cao's algemeen verbindend werden verklaard, de cao-loonparagraaf niet.

---

[6] Brief van minister Asscher aan de Tweede Kamer van 9 mei 2014, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/29427/kst-29427-98?resultIndex=7&sorttype=1&sortorder=4

[7] Dat laat onverlet dat de IAO, vooral in sectoren met weinig rechtsbescherming voor werknemers (bijvoorbeeld in de landbouw en visserij), na WO II de aanbeveling ging doen minimumlonen collectief vast te leggen. De IAO spreekt van een toename van het gebruik van cao's als instrument voor het vastleggen van minimumlonen, vooral buiten Europa (International Labour Conference, 2014).

[8] IAO Aanbeveling 30 spreekt in sectie III van: 'regard should primarily be had to the rates of wages being paid for similar work in trades where the workers are adequately organised and have concluded effective collective agreements'. *http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312368*

Daarnaast kende Duitsland geen wettelijk minimumloon. Met de invoering van de Europese binnenmarkt en de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en mobiliteit van werknemers die daaruit resulteerde, leidde dit in toenemende mate tot ongelijke behandeling van werknemers en concurrentieverstoring tussen ondernemingen (in onder meer de bouwsector). Vandaar dat vrijwel tegelijk met de omzetting in nationaal recht van de bepalingen van de Europese detacheringsrichtlijn voor de bouwsector algemeen verbindend verklaarde minimumlonen werden vastgesteld. Deze lonen liggen (per 1-1-2015) op het niveau van ongeveer 10 euro per uur, terwijl het per 1-1-2015 door de Bondsregering ingevoerde wettelijke minimumuurloon op 8,50 euro ligt. In die zin kent het loongebouw in de bedrijfstak duidelijk een eigen ondergrens.

Ook België kent een duidelijk verschil tussen het wettelijk minimumloon en de algemeen verbindend verklaarde laagste cao-lonen. Het wettelijk minimum wordt tripartite vastgesteld in de Nationale Arbeidsraad, de algemeen verbindende bedrijfstakeigene lonen uit worden onderhandeld in de paritaire commissies die bestaan uit vertegenwoordigers van de werkgevers en vakbonden uit de betreffende branche of bedrijfstak. Noorwegen kende geen avv voor (de minimumlonen in) de cao's. Vrees voor sociale dumping leidde ertoe dat een wet uit 1993, die avv mogelijk maakte, in 2004 voor het eerst in enkele sectoren werd geïmplementeerd en dat de minimum-caolonen algemeen verbindend werden verklaard. Zowel in het Duitse als het Noorse voorbeeld werd dus pas overgegaan tot het inzetten van het avv-instrument op het moment dat sprake was van concurrentieverstoring door onderbieding op de arbeidsvoorwaarden.

BIJLAGE 3

VERSLAG INTERVIEWS STAKEHOLDERS/EXPERTS

Voor het onderzoek zijn veertien stakeholders/experts geïnterviewd over het avv-instrument.[1] Dit document is een samenvattend verslag van de punten die in die interviews naar voren zijn gebracht. We beschrijven achtereenvolgens:

- de doelstelling van het avv-instrument en in hoeverre de geïnterviewden van mening zijn dat deze nog de juiste is;
- welke (andere) positieve effecten zij zien van het avv-instrument;
- welke negatieve effecten zij zien van het avv-instrument;
- de ontwikkelingen met een mogelijk negatieve invloed op de effectiviteit van het avv-instrument;
- de effectiviteit van het avv-instrument, bestaande knelpunten en mogelijke oplossingen daarvoor, en gewenste aanpassingen van het avv-instrument.

1.1 Staat het doel van het avv-instrument ter discussie?

In het Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaring Cao-bepalingen (AVV) staat dat het avv-instrument beoogt concurrentie op arbeidsvoorwaarden door onderbieding door niet-gebonden werkgevers en werknemers te voorkomen. In het Toetsingskader AVV staat hierover de volgende tekst:[2]

“De totstandkoming en de inhoud van afspraken omtrent arbeidsvoorwaarden is in beginsel de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en hun organisaties. Collectieve afspraken bevorderen evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust en vormen daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve sociaaleconomische ontwikkeling. Avv heeft het uitoefenen van die verantwoordelijkheid van sociale partners (via collectieve afspraken in de vorm van cao’s) te ondersteunen en te beschermen. Het beoogde effect van avv is concurrentie op arbeidsvoorwaarden door onderbieding door niet gebonden werkgevers en werknemers te voorkomen. Door avv kan andere regelgeving door de centrale overheid worden beperkt.”

---

[1] Van de interviews zijn verslagen gemaakt die op verzoek van het ministerie van SZW zijn teruggekoppeld naar de stakeholders. Bij de terugkoppeling is expliciet de vraag gesteld of men aanvullingen op het verslag had, in het bijzonder met betrekking tot verbetermogelijkheden voor het avv-instrument. Een deel van de stakeholders heeft uitspraken in het verslag verduidelijkt of genuanceerd. Er zijn nauwelijks extra verbetermogelijkheden genoemd door de stakeholders.

[2] Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaring Cao-bepalingen (AVV), art. 1 (algemeen beleidspunt).

Alle geïnterviewde stakeholders/experts onderstrepen deze doelstelling van het avv-instrument. Twee geïnterviewden geven aan dat het avv-instrument *ook* specifiek tot doel heeft om onderbieden door *buitenlandse* werkgevers tegen te gaan. Dit is met name van belang voor de uitzendbranche, het transport en de bouw.
Een van de geïnterviewden stelt het niet per se oneens te zijn met het doel van het avv-instrument, maar is van mening dat avv met name als gevolg van internationalisering zijn doel voorbij schiet. Het wordt sommige ondernemers, bijvoorbeeld in het internationale wegvervoer, op deze manier onmogelijk gemaakt om zich in Nederland staande te houden.
Een van de geïnterviewden is wel voorstander van de doelstelling van het avv-instrument, maar stelt dat het instrument niet deugt, onder andere omdat *'de slager zijn eigen vlees keurt'*. Zie verder de paragrafen 1.7 en 1.8.

1.2 Wordt de doelstelling van het avv-instrument gerealiseerd?

De meeste respondenten geven expliciet aan dat avv onderbieding tegengaat. Het doel van avv wordt volgens hen gerealiseerd. Met het algemeen verbindend verklaren van cao's ontstaat een *level playing field* voor werkgevers. Een aantal van hen plaatst overigens wel de kanttekening dat onderbieden nooit helemaal kan worden tegengegaan.

"Het belangrijkste positieve effect van het avv-instrument is dat hiermee een level playing field wordt gecreëerd voor werkgevers. Zonder avv kunnen de concurrentieverhoudingen verstoord raken. Indien werkgevers weten dat alle werkgevers in de betreffende bedrijfstak zich moeten houden aan de ge-avv'de cao, dan houden zij zich ook beter aan de afspraken – bijvoorbeeld met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden – hierin."

"Door onderbieding tegen te gaan, wordt rust tussen werkgevers gecreëerd omdat zij niet op arbeidsvoorwaarden hoeven te concurreren. Dit werkt ook positief voor werknemers, omdat er zo minimum arbeidsvoorwaarden in een bedrijfstak worden gegarandeerd."

1.3 Positieve effecten van avv

In de interviews met stakeholders/experts is gevraagd welke (andere) positieve effecten het avv-instrument zij nog zien. De genoemde effecten zijn in deze paragraaf als volgt gecategoriseerd:
- effecten op het niveau van werkgevers;
- effecten op het niveau van werknemers;
- effecten op bedrijfstakniveau;
- effecten op nationaal-economisch niveau.

Positieve effecten voor werkgevers
Op het niveau van werkgevers heeft het avv-instrument volgens vier respondenten een positief effect op de organisatiegraad in een bedrijfstak. Met betrekking tot werkgevers geven drie respondenten aan dat avv ervoor zorgt dat alle werkgevers in een bedrijfstak een bijdrage leveren aan het sociale fonds in de betreffende bedrijfstak. Hiermee wordt freerider-gedrag tegengegaan. Twee geïnterviewden geven aan dat het avv-instrument de transactiekosten voor werkgevers beperkt, omdat niet iedere werkgever afzonderlijk afspraken hoeft te maken met werknemers en het wiel opnieuw moet uitvinden.
Een van de stakeholders ziet dat avv met name van belang is in sectoren waarin door aanbesteding sprake is van prijsdruk.
Tot slot meldt een stakeholder/expert dat via avv de onderhandelingsmacht van werkgevers richting werknemers/vakbonden verhoogd wordt.

"Het voorkomt calculerend gedrag bij werkgevers bij hun beslissing om zich al dan niet aan te sluiten bij een werkgeversorganisatie."

"Het neemt de prikkel weg bij werkgevers om zich niet aan te sluiten bij een werkgeversorganisatie."

Positieve effecten voor werknemers
Over de effecten van avv op het niveau van werknemers wordt in de gesprekken met stakeholders/experts aangegeven dat het leidt tot inkomenszekerheid, een minimumniveau aan arbeidsvoorwaarden, een gelijkmatige inkomensverdeling en een standaardisatie van de prijs van arbeid. Ook wordt genoemd dat werknemers dankzij het avv-instrument zelf niet meer hoeven te onderhandelen over (minimum) arbeidsvoorwaarden en dat hun onderhandelingsmacht (of die van vakbonden) richting werkgevers verhoogd wordt.

Positieve effecten op bedrijfstakniveau
De effectiviteit van het avv-instrument kan volgens enkele respondenten moeilijk los worden gezien van de cao's die gesloten worden. Het avv-instrument heeft een versterkend karakter ten aanzien van de effecten die met een cao gerealiseerd (kunnen) worden, aangezien het ervoor zorgt dat alle werkgevers in een bedrijfstak zich aan de betreffende cao moeten houden.

Stimuleren collectief overleg/zelfregulering
Op een algemeen niveau geven stakeholders/experts aan dat het avv-instrument collectief overleg stimuleert en afspraken op een hoger niveau (werkgeversorganisaties en vakbonden) mogelijk maakt, en dat het commitment van betrokken partijen wordt verhoogd. Verschillende respondenten merken op dat het avv-instrument en cao's de kern van het Nederlandse poldermodel vormen en leiden tot goede arbeidsverhoudingen en goede contacten tussen verschillende soorten partijen.

Handhaving
Het avv-instrument is volgens een van de respondenten een belangrijk instrument voor de handhaving van de ge-avv'de afspraken in de bedrijfstak. Het geeft BOA's van de Inspectie SZW de bevoegdheid om controles uit voeren bij bedrijven op de werkvloer. Cao-partners kunnen de Inspectie verzoeken om een controle uit te voeren bij een werkgever.

Regulering van de bedrijfstak/kwaliteitsverbetering
Door het avv'en van cao-afspraken die gemaakt zijn ter bevordering van de kwaliteit van de bedrijfstak hebben deze een grotere, want bedrijfstakbrede impact. In sommige bedrijfstakken worden in de cao afspraken gemaakt over kwaliteitsstandaarden in de bedrijfstak en wordt een organisatie in het leven geroepen die deze standaarden controleert. Door een avv zijn alle werkgevers in een bedrijfstak gebonden aan deze kwaliteitsafspraak en aan bijvoorbeeld het leveren van een financiële bijdrage voor scholing en/of het instandhouden van de controlerende instantie. Op deze manier maakt een avv het mogelijk om de bedrijfstak te reguleren en te werken aan een bedrijfstakbrede kwaliteitsverbetering. Dit speelt momenteel bijvoorbeeld in de uitzendbranche.

Genoemde effecten over specifieke bedrijfstakken
Een paar geïnterviewden noemen tot slot positieve effecten van avv binnen een specifieke bedrijfstak, namelijk de zorg. De invoering van een (ge-avv'de) cao ertoe geleid dat de kosten in de zorg in zekere mate beperkt konden worden als gevolg van de afspraken over maximumlonen. Hierdoor werd voorkomen dat werkgevers werknemers bij elkaar probeerden weg te halen door middel van het bieden van betere arbeidsvoorwaarden.

In de uitzendbranche wordt gepoogd een kwaliteitsslag te realiseren. In de uitzendcao zijn kwaliteitsafspraken gemaakt en is in de cao een controlerend orgaan in het leven geroepen om toe te zien op de naleving daarvan. Door het avv'en van deze cao zijn deze afspraken van toepassing op de gehele bedrijfstak en kan een kwaliteitsslag worden gemaakt.

Positieve effecten op nationaal-economisch niveau
Enkele respondenten geven dat de effectiviteit van het cao-instrumentarium zonder het avv-instrument ondergraven wordt. Een aantal stakeholders/experts stelt zelfs dat het bestaan van cao's afhankelijk is van het bestaan van het avv-instrument:

> *"Zonder het avv-instrument is het behoud van cao's lastig. Het avv-instrument houdt cao's als instrumentarium overeind."*
>
> *"Het bestaan van cao's is afhankelijk van het avv-instrument. Avv is het slot op de deur."*

Arbeidsrust
Nederland kent in vergelijking met andere landen zeer weinig stakingen en door stakingen verloren arbeidsuren.

Doorwerking van centrale sociale akkoorden
De overheid oefent invloed uit op de sociale partners via centrale sociale akkoorden. Daarin wordt afgesproken welke beleidsdoelen de komende jaren worden nagestreefd. De overheid leunt daarmee ook zwaar op de afspraken waarin die beleidsdoelen vertaald moeten worden en ook worden vertaald.[3]

1.4 (Potentieel) negatieve effecten van avv

Uit de interviews met stakeholders/experts blijkt dat zij het lastig vinden om negatieve effecten van het avv-instrument te noemen. Wanneer negatieve effecten genoemd worden, wordt daar vrijwel altijd bij aangetekend dat deze niet in verhouding staan tot de positieve effecten die men van het avv-instrument ziet. Bovendien worden bij de (potentiële) negatieve effecten die van het avv-instrument gezien worden, vaak vraagtekens geplaatst bij de mate waarin deze effecten zich daadwerkelijk voordoen of onwenselijk zijn.

Een stakeholder stelt dat de balans tussen positieve en negatieve effecten van het avv-instrument per bedrijfstak kan verschillen.

Een van de respondenten geeft aan dat de aanwezigheid van positieve dan wel negatieve effecten van het avv-instrument samenhangt met de manier waarop je tegen het instrument aankijkt. Deze respondent geeft aan dat avv vanuit een ‘neo-liberaal perspectief’ marktverstorend kan werken, omdat startende ondernemingen in een bedrijfstak met een ge-avv’de cao verplicht worden om dezelfde (voor hen soms te hoge) arbeidsvoorwaarden aan te bieden als oudere ondernemingen.

Volgens een andere stakeholder/expert kan het avv-instrument in negatieve zin als strategie wordt gebruikt door bedrijven om de concurrentie binnen hun bedrijfstak te beïnvloeden. In kleine bedrijfstakken met overzichtelijke concurrentieverhoudingen – waarbij een of een paar grote bedrijven de dienst uitmaken – kunnen die partijen in een ge-avv’de cao onderdelen opnemen waaraan andere, kleinere bedrijven zich ook moeten houden. Een andere respondent merkt op dat het creëren van een *level playing field* de marktwerking kan beperken en ervoor kan zorgen dat werkgevers hun kosten zo laag mogelijk houden, wat een negatief effect kan hebben op het niveau van de arbeidsvoorwaarden van werknemers.

[3] Dit punt is door enkele andere stakeholders als een negatieve ontwikkeling genoemd.

> *"Het avv-instrument zorgt wel voor een begrenzing van wat werkgevers willen, maar dat is misschien maar goed ook. Zonder het avv-instrument zouden de risico's voor werknemers groter worden."*

Andere negatieve effecten die door ten minste een respondent zijn genoemd, zijn:

- Werkgevers moeten meebetalen aan een sectorale fonds waarbij financiële middelen gebruikt kunnen worden voor onderwerpen/zaken waaraan zij zelf weinig hebben.
- Belangenorganisaties in een bedrijfstak kunnen te veel zaken opleggen aan werkgevers die genoodzaakt zijn daaraan mee te doen.
- Werknemers raken op individueel niveau onderhandelingsvrijheid kwijt, wat voor sommige personen (die menen betere arbeidsvoorwaarden te kunnen bedingen) en in sommige bedrijfstakken (bijvoorbeeld bij maximum cao's in de zorg) een negatief gevolg kan hebben voor de arbeidsvoorwaarden.
- Freerider-schap omdat avv een prikkel voor werknemers om lid te worden van een vakbond wegneemt (door één respondent genoemd).
- Avv lijkt volgens stakeholders soms tot gevolg te hebben dat er niet genoeg naar de toekomst wordt gekeken door werkgevers en werknemers. Het belemmert mogelijk innovaties in cao's. Een van hen tekent daarbij aan dat vernieuwing deels toch mogelijk is via dispensatie.

1.5 Ontwikkelingen met een negatieve invloed op de effectiviteit van het avv-instrument

In de interviews met stakeholders/experts is gevraagd of zij ontwikkelingen met een negatieve invloed op de effectiviteit op het avv-instrument waarnamen. De volgende onderwerpen werden te berde gebracht.

- representativiteit en draagvlak;
- naleving/onttrekking aan avv;
- dispensatie;
- zzp'ers;
- overige knelpunten.

Deze staan hieronder verder besproken.

Representativiteit en draagvlak
Verschillende stakeholders constateren dat de representativiteit en het draagvlak voor cao's onder zowel werkgevers als werknemers afkalven. Zij zien hiervoor verschillende oorzaken.

Minder steun van werkgevers
Een stakeholder/expert geeft aan dat er een verharding plaatsvindt in het onderhandelingsklimaat omtrent cao's. Het is volgens deze respondent juist

belangrijk dat er een open dialoog plaatsvindt tussen werkgevers en werknemers. De verharding leidt tot een verslechterde verhouding tussen cao-partijen, wat ertoe kan leiden dat steeds meer georganiseerde werkgevers zich afkeren van het systeem. Dat heeft tot gevolg dat het lastiger wordt om aan het meerderheidsvereiste te voldoen.
Een andere stakeholder stelt dat ondernemers zich steeds minder herkennen in de cao-afspraken omdat ze die als te weinig flexibel ervaren. Er ontstaat daardoor een representatieprobleem. Deze stakeholder stelt dat dit zich niet alleen bij werkgevers voordoet, maar ook bij de werknemers die in sommige sectoren heel matig georganiseerd zijn.

Ondervertegenwoordiging van werknemers
In sommige bedrijfstakken, zoals bijvoorbeeld de uitzendbranche, hebben vakbonden heel weinig leden. Een stakeholder stelt dat in dat geval een van de doelen van avv niet goed gerealiseerd kan worden. Avv kan volgens deze stakeholder alleen functioneren als de inhoud van de cao ook waarborgt dat werknemers voldoende beschermd zijn. Als er geen evenwicht is tussen werkgevers en werknemers, ontstaat er geen gelijk speelveld. Het probleem ligt in die gevallen niet bij de avv, maar bij de inhoud van de cao en de onderlinge positie van partijen.
Een andere stakeholder merkt op dat het in bedrijfstakken met een lage organisatiegraad onder werknemers de vraag is wie de vakbonden precies vertegenwoordigen. Vakbonden zouden in die situatie volgens hem eigenlijk een breder platform moeten zoeken om op die manier meer werknemers in de bedrijfstak bij cao's te betrekken.

Een andere stakeholder ziet dat zowel werkgevers- als werknemers-organisaties zoeken naar alternatieve wegen om draagvlak voor cao's te creëren door peilingen niet alleen onder de aangesloten leden, maar breder, onder alle betrokkenen in een sector, peilingen te houden. Als voorbeeld noemt deze stakeholder de banken-cao waarover iedereen, zelfs mensen die niet in de sector werkzaam waren, hun mening konden geven. Wat daar vervolgens mee gedaan is of wordt, is overigens niet onderzocht.

Naleving
Uit de interviews met stakeholders/experts komt naar voren dat ge-avv'de cao's niet altijd even goed worden nageleefd. Een van de geïnterviewde stakeholders/experts geeft echter aan dat werkgevers over het algemeen een cao niet bewust ontduiken. Bestaande geschillen hebben volgens een respondent vaak betrekking op de onduidelijkheid of een werkgever wel of niet onder de ge-avv'de cao valt.

Een paar stakeholders/experts noemen dat er steeds meer mogelijkheden voor werkgevers bestaan om een ge-avv'de cao niet na te leven. Eén van de respondenten geeft aan dat het avv'en van een cao hierdoor minder zinnig is geworden. Een andere stakeholder/expert zegt dat er sinds de economische crisis voor werkgevers een grotere noodzaak bestaat om zich te onttrekken

aan ge-avv'de cao's. Hieronder wordt nader ingegaan op ontwikkelingen die van invloed zijn op het niet naleven van cao's.

Onduidelijke cao-afspraken
Een van de stakeholder/experts meldt dat een betere naleving van cao's mogelijk is wanneer duidelijkere/eenvoudigere cao's worden opgesteld. Een andere respondent geeft ook aan dat cao's heel ingewikkeld zijn opgesteld. Deze respondent geeft aan dat het tijd is voor een modernisering dan wel opschoning van cao's: "*Ze zijn te lastig opgesteld, er staat te veel in en ze sluiten onvoldoende aan op de realiteit.*" De respondent geeft verder aan dat er nagedacht kan worden over wat je wel en niet in een cao plaatst, en of er wellicht niet meer ruimte gelaten moet worden voor ondernemingsniveau.

"Indien het gemakkelijk is voor werkgever zich te onttrekken aan avv, dan komt de effectiviteit ervan in het geding."

"De teksten in cao's zijn vaak uiterst ongelukkig geformuleerd. Dit komt doordat cao's uit allerlei concessies van de betrokken partijen bestaan. Betere formuleringen zijn wenselijk."

"Het opstellen van ingewikkelde cao's bemoeilijkt de toetsbaarheid."

Heterogeniteit bedrijfstak
Een stakeholder/expert geeft aan dat binnen een bedrijfstak met veel verschillende typen bedrijven – groot/klein en binnenlands/buitenlands – knelpunten kunnen bestaan met betrekking tot de naleving van een ge-avv'de cao. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat het werkingsgebied van een cao niet goed genoeg omschreven staat.

Bedrijven met verschillende typen werkzaamheden
Een stakeholder/expert geeft aan dat werkgevers met verschillende soorten werkzaamheden bij een andere cao van een bedrijfstak kunnen aanhaken dan de ge-avv'de cao waaronder deze werkgever eigenlijk valt. Een andere cao kan voor werkgevers aantrekkelijker zijn vanwege de lagere loonkosten in die andere bedrijfstak, maar ook door bijvoorbeeld de veiligheidsafspraken of afspraken over de WW-premie waarover per bedrijfstak-cao afspraken worden gemaakt.

Splitsing van onderneming
Het splitsen van een onderneming heeft volgens een stakeholder/expert een effect op de reikwijdte van de ge-avv'de cao's. Door activiteiten te splitsen, kan het voorkomen dat bepaalde bedrijfsonderdelen niet meer onder een cao vallen, waarmee een ge-avv'de cao ontdoken kan worden. Deze respondent geeft aan dat het zorgt voor meer flexibiliteit, maar ook voor meer risico's. Een

oplossing daarvoor zou kunnen zijn om een ge-avv'de cao inclusiever te maken, maar de keerzijde daarvan is dat dat leidt tot minder flexibiliteit.

Schijnconstructies

Een van de stakeholders/experts noemt schijnconstructies op dit moment de grootste bedreiging voor het avv-instrument en cao's. Via deze constructies kunnen misstanden als onderbetaling van werknemers en oneerlijke concurrentie plaatsvinden. Het komt voor dat werkgevers werknemers ontslaan en deze vervolgens als zzp'er inhuren om (ongeveer) dezelfde werkzaamheden uit te voeren. Op die manier kan een werkgever de geldende cao ontduiken. Een andere schijnconstructie is via contracting, waarbij een bedrijf eerst zijn werknemers die onder een cao vallen, ontslaat en de werkzaamheden vervolgens uitbesteedt aan een contractor, vaak een dochter van een uitzendbureau. De werknemers vallen niet meer onder de cao van de opdrachtgever en ook niet onder één van de uitzend-cao's. De contractor kan arbeidskrachten in dienst nemen tegen minimale arbeidsvoorwaarden zoals het minimumloon en het minimum aantal vakantiedagen. Het gevolg is ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden, verdringing en onderbieding.[4]

In maart 2015 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wet aanpak schijnconstructies (Was) waardoor uitbuiting, onderbetaling van werknemers en oneerlijke concurrentie worden tegengegaan. In de WAS staan naast de ketenaansprakelijkheid onder meer de volgende maatregelen:[5] [6]

- Werknemers krijgen het volledige minimumloon uitbetaald. Werkgevers mogen niet langer een deel van het minimumloon als onkostenvergoeding uitbetalen of bedragen inhouden op het minimumloon. Sommige werkgevers maken nu nog gebruik van deze constructie om zo minder belasting of sociale premies af te dragen.
- De Inspectie SZW gaat de namen van gecontroleerde ondernemingen bekend maken, bijvoorbeeld van bedrijven die werknemers onderbetalen.
- Loonstroken moeten transparanter worden en het minimumloon mag niet meer contant worden uitbetaald.
- Werkgevers- en werknemersorganisaties en de Inspectie SZW gaan informatie uitwisselen als het vermoeden bestaat dat een werkgever de cao-afspraken niet nakomt.

Avv-instrument onvoldoende bekend bij rechters

Eén stakeholder/expert merkt op dat rechters slecht op de hoogte zijn van het avv-instrument en het verbindende karakter ervan. De bekendheid van (en informatie over) het instrument moet vergroot worden. Het ministerie van SZW zou daarin een stimulerende rol moeten hebben.

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 311, nr. 92.

[5] http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/03/03/tweede-kamer-stemt-unaniem-in-met-de-wet-aanpak-schijnconstructies.html

[6] Ten tijde van de interviews lag de Was voor aan de Eerste Kamer.

1.6 Overige onderwerpen

Dispensatie
Over het onderwerp ‘dispensatie’ hebben verschillende stakeholders in het interview punten naar voren gebracht. Deze staan hieronder weergegeven.

Een stakeholder/expert geeft aan dat het belangrijk is dat er een mogelijkheid tot dispensatie bestaat: *“Het biedt bedrijven die qua activiteiten duidelijk afwijken van andere bedrijven in de bedrijfstak, de mogelijkheid om niet aan de betreffende bedrijfstak-cao te voldoen.”*

Een andere stakeholder/expert merkt op dat het dispensatiebeleid niet te makkelijk zou mogen zijn, omdat dit de effectiviteit van het avv-instrument kan ondermijnen. In de periode tot 2007 was het verkrijgen van dispensatie vrij eenvoudig; in 2007 is het Toetsingskader AVV aangescherpt en is dispensatie lastiger geworden.

Een derde stakeholder is juist van mening dat dispensatie van ge-avv’de cao’s makkelijker moet worden gemaakt: *“De huidige dispensatie-eisen zijn veel te zwaar, waardoor er voor werkgevers een grotere noodzaak kan ontstaan om avv’s te omzeilen”.*

Zzp’ers
Verschillende stakeholders hebben opmerkingen gemaakt over het feit dat zzp’ers niet betrokken zijn bij de totstandkoming van cao’s of vertegenwoordigd zijn bij de totstandkoming van cao’s en dat ge-avv’de cao’s geen betrekking hebben op zzp’ers. Een van hen merkt op dat gekeken zou moeten worden hoe zij aangehaakt zouden kunnen worden. Een ander stelt dat het theoretisch niet mogelijk is om zelfstandigen ook bij cao-besprekingen te betrekken als gevolg van Europees Recht. Een derde stakeholder merkt op dat er een steeds grotere groep is die buiten het bereik van de avv valt en dat deze groep met name uit zzp’ers bestaat. Het wettelijk kader is volgens deze stakeholder nog niet faciliterend voor zzp’ers. Hierdoor blijven volgens hem veel kansen liggen, bijvoorbeeld op het gebied van scholing.

Crisis en overheidsbemoeienis
Een stakeholder heeft nog genoemd dat de cao’s sinds het begin van de economische crisis wat lastiger tot stand komen dan in het verleden, doordat werkgevers wat afwachtender zijn geworden door economische onzekerheden.
Deze stakeholder stelt daarnaast dat de landelijke politiek de afgelopen jaren niet uitblonk in consistentie, hetgeen van invloed is op het handelen van cao-partijen. Hoe stabieler het overheidsbeleid, hoe beter cao-partijen hiervan kunnen uitgaan bij hun eigen beleid, aldus de betreffende stakeholder. Hij ziet dat er knelpunten ontstaan op het moment dat de politiek zich bemoeit met het avv-instrument en het als beleidssturend instrument wil inzetten.

'Omgekeerd gebruik' van avv

Een stakeholder stelt dat avv-aanvragen in toenemende mate gebruikt worden om leden van werkgeversorganisaties te bevoordelen in plaats van om te voorkomen dat zij bij het afsluiten van een cao benadeeld worden ten opzichte van niet-georganiseerd werkgevers. Dat doen zij door teksten die werkgevers bevoordelen (bijvoorbeeld door in afwijking van strengere wettelijke regelingen) gerenvooieerd aan te bieden. Dit is onder meer gebeurd in vervoerscao's.[7]

1.7 Knelpunten in of als gevolg van de vormgeving het avv-instrument

In de interviews hebben stakeholders verschillende knelpunten in of als gevolg van de vormgeving van het avv-instrument genoemd. Deze hebben we hieronder uitgewerkt.

Lange avv-procedure

Verschillende stakeholders hebben de tijd die het kost om een cao ge-avv'd te krijgen als knelpunt genoemd. De meeste cao's hebben een duur van één of twee jaar, sommige cao's hebben een duur van vijf jaar. De duur van de algemeen verbindend verklaring van een cao is altijd korter dan de duur van de cao zelf, doordat een verzoek om een cao te avv'en pas ingediend kan worden zodra een cao gereed is. In de praktijk kan het vervolgens lang duren voordat een cao daadwerkelijk ge-avv'd is.

Procedure rond bedenkingen en openbaarheid

Als kritiek op het avv-instrument is door een stakeholder/expert naar voren gebracht dat de avv-procedure niet deugt vanwege de beperkte openbaarheid van stukken rond het avv-proces. Hij doelt daarmee in het bijzonder op de periode van drie weken dat de stukken openbaar zijn en eenzelfde periode waarin bedenkingen kunnen worden ingediend. Daarentegen zou het ministerie vervolgens niet aan termijnen zijn gebonden voor de afhandeling van ingediende bedenkingen.

Looptijd van avv

De maximale looptijd van een besluit tot avv bedraagt twee jaar, met uitzondering van bepalingen ten aanzien van fondsen (maximale looptijd vijf jaar). Terwijl een cao bijvoorbeeld een duur van twee jaar heeft, komt het voor dat deze door lange procedures, bijvoorbeeld met betrekking tot het meerderheidsvereiste, maar voor vier maanden is ge-avv'd. In de periode dat avv niet geldt, zijn niet-georganiseerde werkgevers vrijer in hun handelen en hoeven ze de cao niet na te leven. Dit kan ertoe leiden dat werkgevers in de periode dat een cao niet ge-avv'd is, lagere arbeidsvoorwaarden aan werknemers aanbieden. Dit komt voor volgens een van de geïnterviewde

[7] Dit punt is ook in ten minste een van de casestudies naar voren gekomen.

stakeholders/experts. Een van de respondenten geeft aan dat het mooi zou zijn wanneer de duur van avv zo veel mogelijk gelijk wordt getrokken met de duur van een cao.[8]

Dispensatieregels en toepassing daarvan
Enkele geïnterviewden hebben kritiek op het huidige dispensatiebeleid. Een respondent geeft aan dat het lastig is om te bepalen wat een werkgever wezenlijk anders maakt om niet onder een avv te vallen en wanneer je wel of niet kan zeggen dat de bedrijfstak een eigen cao mag opstellen. Ook werd geopperd dat het nu vrij lastig is te doorgronden waarom dispensatie wel of niet mogelijk is.
Één andere stakeholder/expert heeft aangegeven dat het dispensatiebeleid de afgelopen jaren wel transparanter is geworden, maar dat nog steeds onbekend is hoe vaak en wanneer dispensatie precies toegepast kan worden. Opgemerkt is dat er, in tegenstelling tot andere vrijstellingsprocedures (bijvoorbeeld vrijstelling voor deelname aan een verplicht bedrijfstakpensioenfonds), er geen of onduidelijke dispensatiereglementen bestaan en men het moet doen met alleen een dispensatietoetsingskader. Daardoor zou het heel moeilijk zijn om dispensatie te verkrijgen. Bovendien stelde dezelfde respondent dat het dispensatieproces feitelijk een politiek besluit is, aangezien in het toetsingskader staat dat de STAR of de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties gepolst kunnen worden.

Geen of onvoldoende inhoudelijke toetsing
Verschillende stakeholders constateren dat er geen of onvoldoende inhoudelijke toetsing is van de cao's die ter avv worden voorgelegd.
De overheid bindt 'derden' aan regels zonder kritisch te zijn op de inhoud, stelt een van hen. Een voorbeeld dat in dit verband werd genoemd, betreft de ge-avv'de bus-cao die in strijd was met wetgeving inzake leeftijdsdiscriminatie.

Meerderheidstoets
Rigide meerderheidstoets. Een respondent geeft aan dat het proces omtrent het voldoen aan het meerderheidsvereiste nu te rigide en getalsmatig is geregeld. Er zou volgens deze stakeholders/expert nagedacht kunnen worden over een versoepeling daarvan.

Een andere stakeholder spreekt in relatie tot de meerderheidstoets dat er afbakeningsproblemen kunnen bestaan ten aanzien van welke werkgevers wel of niet gerekend dienen te worden tot een bedrijfstak. De representativiteitscijfers moeten worden vastgesteld door een accountant, maar deze is volgens een van de stakeholders niet in staat om dit te verifiëren of vast te stellen. Het is vaak uiterst moeilijk om vast te stellen welke andere bedrijfsgenoten er buiten de georganiseerde ondernemers in een bedrijfstak zijn. De cijfers van het CBS bieden vaak evenmin het goede uitgangspunt, omdat zij niet apart in

[8] In de Wet aanpak schijnconstructies die ten tijde van het onderzoek voorligt aan de Eerste Kamer is opgenomen dat een avv indien werkgevers en werknemers daarom verzoeken met een jaar kan worden verlengd.

beeld houden wat het aantal werknemers van een onderneming is. Volgens de stakeholder beschikken pensioenfondsen wel over de benodigde informatie, maar mogen zij deze niet delen met derden.

Volgens meer dan een stakeholder is in heel veel ge-avv'de cao's niet voldaan aan de representativiteitsregel en zijn de representativiteitstoets c.q. de bronnen voor de representativiteitstoets discutabel. Hierover zijn verschillende rechtszaken gevoerd die allemaal zijn verworpen door de rechter, maar om andere redenen dan dat de cijfers die waren achterhaald niet zouden kloppen.

Draagvlak onder werknemers

Een van de stakeholders stelt dat vakbonden 'gefocust zijn op' en 'gegijzeld zijn door' met name medewerkers in vaste dienst en dat als gevolg daarvan de kloof tussen vaste en flexibele werknemers groeit. Tegelijkertijd lopen de ledenaantallen van deze vakbonden terug. Er is daarmee een steeds grotere groep werknemers die niet vertegenwoordigd wordt door de vakbond, terwijl een ge-avv'de cao ook op deze groep werknemers van toepassing is. Deze niet-georganiseerde werknemers worden, hoewel ze in theorie de vrijheid hebben andere voorwaarden aan te gaan met hun werkgever, volgens een respondent via het arbeidscontract 'stilzwijgend' onder het cao-regiem gebracht.

Overige kanttekeningen

In de interviews met stakeholders/experts worden tot slot nog enkele andere knelpunten ten aanzien van het avv-instrument genoemd:

- *Avv-instrument kan in strijd zijn met Europees recht*. Volgens een van de stakeholders kan het een discriminerend karakter hebben wanneer nationale ondernemingen een voorkeursbehandeling genieten in vergelijking met buitenlandse bedrijven die in Nederland actief zijn.
- Verschillende stakeholders merken op dat er *weinig toezicht op de naleving van ge-avv'de cao's* is.
- Een stakeholder noemt als knelpunt dat *zzp'ers die lang werknemer zijn geweest geen aanspraak kunnen maken op scholing waarvoor zij jarenlang premies hebben afgedragen.* Dit is met name een probleem voor laaggeschoolde zzp'ers met een omzet van minder dan 30.000 euro per jaar en veel kenmerken van een werknemer.
- Er wordt een onderscheid gemaakt tussen artikelen die onder dwingend recht en driekwart- en semi-dwingend recht vallen. Niet een cao wordt zodoende algemeen verbindend verklaard, maar artikelen van die cao. Steeds meer artikelen zouden onder het driekwart-dwingend vallen, waardoor onder wettelijke grenzen gedoken kan worden.

1.8 Aanpassingen en verbetermogelijkheden

In de interviews met stakeholders/experts is gevraagd of, en zo ja op welke manier, het avv-instrument aangepast zou kunnen of moeten worden. Een aantal stelt nadrukkelijk dat er aan het avv-instrument weinig of niets hoeft te worden veranderd, maar zoekt de oplossing vooral in de cao's. *"De oplossing ligt voor een deel in de cao's die minder dichtgetimmerd zouden moeten worden. Er worden nu veel te veel details geregeld in cao's. Daar herkennen veel werkgevers zich niet meer in. Er ontstaat daardoor een representatieprobleem. Niet alleen bij de werkgevers, maar ook bij de werknemers die in sommige sectoren heel matig georganiseerd zijn."*
Een andere respondent merkt op dat er niet zozeer aanpassingen gedaan hoeven te worden aan het avv-instrument: *"Het systeem deugt wel, maar de effectuering en naleving ervan laat soms te wensen over."*

Een ander stakeholder trekt het breder. Hij stelt: "*Het instrument zelf hoeft niet te worden aangepast maar het hele stelsel moet misschien beter worden toegespitst op de huidige arbeidsmarkt, in het bijzonder zzp'ers. SZW is nu bezig met het schrijven van een praktische handreiking over hoe in de cao kan worden omgegaan met zzp'ers. Er moet op dit vlak nog veel worden uitgezocht, met name over wat de mogelijkheden zijn en waar je tegenaan loopt in het mededingingsrecht.*"

Een andere stakeholder/expert geeft aan dat het avv-instrument ook zou moeten gaan zorgen voor een *level playing field* voor zelfstandigen; dat is volgens deze respondent nu niet het geval.

Concrete aanpassingen en verbetermogelijkheden die door stakeholders genoemd zijn, staan hieronder weergegeven.

Versnel procedure door uit elkaar trekken van behandeling dispensatie-aanvragen en avv'en van cao's
Momenteel vallen de behandeling van het verzoek om dispensatie en het verzoek om een cao te avv'en samen. Een van de stakeholders merkt op dat dit vertragend kan werken. Hij is van mening dat de beide procedures van elkaar losgekoppeld moeten worden.

Inhoudelijke toets
Een van de stakeholders/experts geeft aan dat het avv'en van een cao een voorwaardelijk karakter heeft en na een jaar geëvalueerd moet worden. *"Een deel van de afspraken die in cao's gemaakt worden, kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd. Werkgevers en werknemers geven elk hun eigen uitleg. Een ge-avv'de cao zou na een jaar geëvalueerd moeten worden en van artikelen die niet eenduidig blijken zou de avv af moeten worden gehaald."*
Een andere stakeholder stelt met betrekking tot dit punt dat het nuttig zou zijn als op het ministerie ook met een deskundig oog naar de helderheid van gekozen formuleringen in cao's zou worden gekeken. Deze merkt daarbij op er

nadrukkelijk géén voorstander van te zijn dat dat ertoe zou leiden dat voor avv vereist wordt dat ook de formuleringen volgens de wensen van het ministerie worden verbeterd.
Ook een andere stakeholder wil nadrukkelijk geen inhoudelijke bemoeienis van de overheid met de afspraken die ge-avv'd worden:
"*Je kunt je afvragen of de kwaliteit van de afspraken die ge-avv'd worden voldoende is. Maar willen wij dat de overheid zich daarmee gaat bemoeien? Nee! Wij zijn voor zelfregulering en voor soevereiniteit in eigen kring.*"

Vereenvoudiging
Volgens een andere geïnterviewde kan het ministerie van SZW ervoor kiezen om de regels volgens welke cao's ge-avv'd kunnen worden, verder te vereenvoudigen. Deze regels moeten volgens deze respondent niet belast worden met te veel beleidsmatige criteria die het toetsingsproces belasten.

Reikwijdte
Verschillende stakeholders suggereerden dat er wellicht aanpassingen zouden kunnen komen wat betreft de reikwijdte van het instrument. Een van hen noemt in dit verband dat het interessant zou zijn om een nationale of regionale cao verder te onderzoeken. Daarbinnen zouden dan wel sectorspecifieke afspraken moeten kunnen worden gemaakt.

Een andere stakeholder stelt dat mogelijke wijzigingen, even afgezien van de wenselijkheid daarvan, kunnen zijn om het avv-instrument te beperken tot bepaalde sectoren, onderwerpen of fondsen. Bij sectoren zou dan met name gedacht kunnen worden aan sectoren die zich bevinden aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals de bouw, het transport, de agrarische sector en de schoonmaak, omdat er met name in die sectoren anders concurrentie op arbeidsvoorwaarden zou ontstaan. In andere sectoren is avv vooral nuttig vanwege de collectieve regelingen op het gebied van scholing.

Een derde stakeholder/expert stelt dat het avv-instrument weer aantrekkelijker kan worden gemaakt door veel minder zaken wettelijk te regelen en meer ruimte te bieden om in cao's af te wijken van wettelijke afspraken.

Duidelijker toetscriterium voor dispensatie
Een van de stakeholders stelt dat hij het invoeren van een logischer toetscriterium voor het verlenen van dispensatie een belangrijk verbeterpunt vindt. Deze zou meer gebaseerd moeten zijn op een toets van gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaardenpakketten. De vraag of een eigen cao (neerwaarts) concurrerend is met de avv-cao zou gezien de doelstelling van avv de meest relevante vraag moeten zijn om te toetsen. Dispensatie zou niet te makkelijk mogen worden gemaakt, omdat dat de effectiviteit van het avv-instrument ondermijnt.

Verruimen van dispensatiemogelijkheden
Daar waar hierboven werd beargumenteerd dat dispensatie niet te makkelijk zou mogen worden, stelt een andere stakeholder dat dispensatie van een ge-

avv'de cao makkelijker moet worden gemaakt. De huidige dispensatie-eisen zijn volgens deze stakeholder veel te zwaar, waardoor er voor werkgevers meer reden ontstaat om avv's te omzeilen.

Enquête voor draagvlak
De stakeholder die van mening is dat cao's vaak niet passend zijn voor grote groepen werknemers, in het bijzonder de flexibele krachten, is een voorstander van het, voorafgaand aan het ingaan van cao-onderhandelingen, uitzetten van een enquête onder werknemers in een sector over hun wensen, wanneer men de cao-afspraken wil gaan avv'en. Op die manier zou het draagvlak voor cao-afspraken verbreed kunnen worden.

Waarschuwing voor rigoureuze maatregelen
Een van de stakeholders waarschuwt voor al te rigoureuze maatregelen: "*Zonder avv zouden we aan de onderkant van de arbeidsmarkt een enorme klap krijgen. Het stelsel aanpassen is prima, het is echter wel opletten. Het eventueel afschaffen of te snel doorvoeren van grote aanpassingen kan een klap geven met sterk negatief effect op de sociaaleconomische stabiliteit en de arbeidsrust. Dat is een groot risico.*"

1.9 Nawoord

Alhoewel er hier en daar wel ontwikkelingen worden waargenomen die negatief doorwerken op de effectiviteit van het avv-instrument en hoewel er verbetermogelijkheden van het instrument worden gezien, zijn alle geïnterviewde stakeholders, op een na, te spreken over het instrument.

In de media is er de laatste tijd veel te doen over problemen omtrent het afsluiten van cao's.[9] Ook in de interviews met stakeholders, in het bijzonder met de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, zijn deze ontwikkelingen ter sprake geweest. Er wordt beperkt samenhang gezien tussen deze problemen enerzijds en het avv-instrument anderzijds. Als er geen cao's worden afgesloten, kan er ook niets algemeen verbindend verklaard worden. De oorzaak voor het niet afsluiten van cao's wordt door de geïnterviewde stakeholders niet of nauwelijks gelegd bij het avv-instrument.

De positieve opvattingen over het avv-instrument worden goed weergeven in de volgende quote van een van hen:

"Het mooie aan het model is dat werkgevers en werknemers zelf bepalen of ze een avv willen. De Wet avv is een mooi dun wetje."

---

[9] Zie onder andere: *'De cao kan zó nog een eeuw mee – na een flinke verbouwing'* in NRC 23 en 24 mei 2015.

BIJLAGE 4

CASUSBESCHRIJVINGEN SECTOREN

REGIOPLAN

1 CASUS BEROEPSGOEDERENVERVOER

Kenmerken van het beroepsgoederenvervoer

Het beroepsgoederenvervoer bestaat uit transportbedrijven. Enkele kenmerken van de bedrijfstak:[1]

- Er zijn ongeveer 11.500 bedrijven actief binnen het beroepsgoederenvervoer (1 juli 2013).
- Negentig procent van de bedrijven verricht ook grensoverschrijdende werkzaamheden (1 juli 2013).
- Er zijn bijna 128.000 werknemers in het beroepsgoederenvervoer (1e kwartaal 2014).[2]
- Circa 35 procent van de bedrijven (4000-4500) is zelfstandige zonder personeel.[3]
- Van de bedrijven met werknemers heeft 75 procent minder dan zes werknemers en ongeveer één procent van de bedrijven heeft meer dan honderd werknemers (A-advies, 2013).
- Circa een kwart van de werknemers is lid van een vakbond.

Cao/avv in het beroepsgoederenvervoer

- De huidige cao Beroepsgoederenvervoer over de weg en de verhuur van mobiele kranen loopt van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016.
- Werkgeversorganisaties en vakbonden zijn pas eind 2014 tot een akkoord gekomen, waarna de cao met terugwerkende kracht vanaf begin 2014 van kracht was.
- Twee maanden na het akkoord is de bedrijfstak-cao algemeen verbindend verklaard, waarbij ruimschoots is voldaan aan het meerderheidsvereiste (73%).
- De bedrijfstak-cao's zijn in de afgelopen jaren altijd ge-avv'd.[4]
- Hoewel het voldoen aan het meerderheidsvereiste geen probleem vormt, zijn er in de afgelopen jaren wel bedenkingen geuit tegen het avv'en van de cao. Zo maakte één werkgever ten aanzien van de laatste avv-procedure het bezwaar dat de representativiteitsgegevens onvolledig en niet actueel waren, de daarvoor gebruikte bronnen onbetrouwbaar waren en dat er sprake was van een scheve verdeling van de meerderheid binnen het werkingssfeergebied. De gemaakte bezwaren waren voor het ministerie van SZW geen aanleiding om de cao niet te avv'en.

[1] Transport en Logistiek Nederland (2014). *Transport in cijfers 2014*.

[2] Het actuele aantal werknemers in het beroepsgoederenvervoer en de verhuur van mobiele kranen samen bedraagt, volgens opgave van de sector, ongeveer 130.000.

[3] A-advies (2013). *Toezicht op de naleving van cao-afspraken*. Een respondent heeft aangegeven dat het actuele aantal bedrijven zonder personeel hoger is, namelijk 5100. Dit verschil kan mede veroorzaakt worden door de definitie van het begrip zzp.

[4] Desgevraagd gaf de de ene geinterviewde partij aan te verwachten ook de komende jaren ge-avv- zal worden.

Ervaringen met cao/avv

In de interviews met cao-partijen in het beroepsgoederenvervoer zijn de volgende ervaringen genoemd:

- *Gevolgen cao-loze periode*
  In 2014 is er bijna een jaar lang geen ge-avv'de cao geweest. De onderhandelingen over een nieuwe cao verliepen stroef: vakbonden wilden een loonsverhoging terwijl werkgeversorganisaties de nullijn wilden hanteren. Eind 2014 was er pas een nieuwe cao die in werking trad met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014. Volgens een respondent was de cao-loze periode te kort voor een enorme toename van misstanden, maar waren deze er wel.
- *Naleving*
  De stichting VNB geeft informatie en ziet toe op de naleving van de cao in het beroepsgoederenvervoer. In 2014 beantwoordde VNB zo'n 6500 telefoontjes en mails. Indien een werkgever de cao niet (helemaal) naleeft, vindt contact plaats met de werkgever om tot een oplossing te komen. Ook kan een nalevingsprocedure worden ingezet en kunnen juridische stappen worden ondernomen.[5] Over de naleving is de ene respondent positiever dan de andere:
  - volgens de ene cao-partij komt het wel eens voor dat werkgevers bewust of onbewust de cao niet helemaal naleven, maar leeft de grote meerderheid de cao na;
  - volgens de andere cao-partij maken werkgevers gebruik van allerlei constructies om de cao te omzeilen. Jaarlijks dienen werknemers klachten in bij de vakbond over werkgevers die de cao niet (helemaal) naleven.
  - Begin 2015 had de VNB 239 lopende nalevingsprocedures tegen werkgevers die de cao niet naleven.
- *Onderbieding door vanuit het buitenland gedetacheerden*
  Onderbieding door vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers komt in beroepsgoederenvervoer voor, maar de mate waarin is onbekend. Een van de cao-partijen is van mening dat dit knelpunt niet via cao of avv kan worden opgelost; een oplossing moet op Europees niveau worden gezocht.
- *Schijnzelfstandigen*
  Ondanks specifieke vervoerswetgeving (de eis van dienstbetrekking), een vergunningstelsel (chauffeur is óf een echte zelfstandige met een vergunning of een werknemer) en een ga-avv-de cao (tegengaan oneerlijke concurrentie) zijn bij bedrijven in de sector steeds meer schijnzelfstandigen actief.

[5] http://www.fuwa-wegvervoer.nl/werknemers/beroepsprocedure/samenstelling/

Effecten van avv

In de interviews wordt het volgende gezegd over de effectiviteit van het avv-instrument. Dankzij het avv-instrument:

- vindt geen onderbieding door werkgevers plaats;
- bestaat er eerlijke concurrentie in de bedrijfstak, hetgeen ook een positieve invloed heeft op de organisatiegraad in de bedrijfstak (*zie citaat in onderstaand kader*);
- bestaat er eenduidigheid voor werkgevers en werknemers: de werkgever hoeft zelf niet te bedenken wat hij werknemers moet betalen en de werknemer weet waar hij recht op heeft;
- ontstaat er rust op de arbeidsmarkt en is er geen sprake van 'jojo-gedrag' qua salarissen als gevolg van wel/niet krapte op de arbeidsmarkt.

De combinatie van specifieke wetgeving voor de sector en de avv hebben er volgens een respondent in de afgelopen crisisjaren voor gezorgd dat het aantal werknemers onder het cao-bereik in de sector vrijwel gelijk bleef.

De geïnterviewden kunnen geen negatieve effecten van het avv-instrument noemen.

"Indien werkgevers die niet zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie en zich niet hoeven te houden aan de cao, kan oneerlijke concurrentie ontstaan. Dit leidt er mogelijk toe dat werkgevers die zich wel moeten houden aan de cao, hun lidmaatschap bij een werkgeversorganisatie opzeggen om zo niet meer gebonden te zijn aan de geldende cao. Bij een dalende organisatiegraad kan het lastiger worden om aan het meerderheidsvereiste van de avv-procedure te voldoen."

"Zonder avv zou het een drama zijn binnen het beroepsgoederenvervoer. Bij werkgevers zou dan alles om de prijs draaien. Er is daarom een bodem in de markt qua arbeidsvoorwaarden nodig. Avv houdt een gezonde sector in stand."

"Wanneer er een aantal jaren geen ge-avv'de cao is en werkgevers denken dat die er ook niet meer gaat komen, dan gaat het mis binnen de bedrijfstak. Er worden dan bijvoorbeeld lagere arbeidsvoorwaarden geboden en overuren worden niet meer uitbetaald."

Verwachtingen t.a.v. cao en avv en verbeterpunten

De verwachting is dat de cao ge-avv'd zal worden.

Voor de langere termijn spreekt een van de respondenten uit dat, naarmate er op centraal niveau meer zaken (zoals bijv. het ww-dossier) bij de cao-partijen worden neergelegd, dit het afsluiten van bedrijfstak-cao steeds meer zal gaan bemoeilijken. Volgens deze respondent brengen dergelijke zaken individuele

ondernemers er toe om maar geen lid meer te zijn van een bedrijfstak-organisatie. Het (tijdelijke) voordeel van niet onder de cao vallen zo lang die niet ge-avv-d is, wordt dan namelijk steeds groter.

Als verbeterpunten worden in de interviews met cao-partijen genoemd dat de termijn om een bedrijfstak-cao algemeen verbindend te verklaren verder verkort zou kunnen worden: hoe korter de termijn om de cao te avv'en, hoe beter. Ook zou gedurende de onderhandeling over een nieuwe cao of in de periode dat gewacht wordt op het avv-en van een nieuw afgesloten cao de 'oude' avv moeten doorlopen om een avv-loze periode te voorkomen.
Ten aanzien van de avv-procedure wordt verder opgemerkt dat deze niet eenvoudig is, omdat er administratief moet worden aangetoond dat aan het meerderheidsvereiste voldaan wordt. Dit vereist een correcte administratie van het aantal georganiseerde werkgevers (en werknemers die in dienst zijn bij deze werkgevers). Uit de interviews komt naar voren dat de pensioen-uitvoerende organisatie van de bedrijfstak deze administratieve gegevens bijhoudt.

Daarnaast wordt door een van de respondenten nog het volgende punt gemaakt: "*Eigenlijk hebben we in Transport en Logistiek een gesloten arbeids-markt, door de specifieke vervoerswetgeving. Zo is in wetgeving de eis van dienstbetrekking opgenomen. Daarnaast geldt een vergunningstelsel. Dit betekent dat de chauffeur óf een echte zelfstandige is met een vergunning; of een werknemer (wel kan er sprake zijn van uitzendarbeid of collegiale inleen). Samen met een ga-avv-de cao moet dit oneerlijke concurrentie voorkomen. De vergunningplicht geldt echter alleen voor voertuigen met een laad-vermogen boven 500 kg. Daaronder moet vaak wel de cao toegepast worden, maar is geen vergunning nodig. We zien de afgelopen jaren de bedrijvigheid enorm toenemen bij bedrijven die werken met schijnzelfstandigen zonder vergunning. Dat leidt tot uitholling in de sector. Het zou goed zijn als het bereik van de cao en het bereik van de specifieke wetgeving op elkaar afgestemd worden.*"

Tot slot pleit een van de respondenten voor een gemeenschappelijke rol voor cao-partijen en overheid in de handhaving van het naleven van de ge-avv'de cao om 'verrommeling van de sector te voorkomen'. Dit zou de laatste jaren structureel zijn uitgehold. De handhaving (door NIWO en ministerie van Justitie) zou nu incidenteel zijn.

2 CASUS BESLOTEN BUSVERVOER

Kenmerken van het besloten busvervoer

Het besloten busvervoer bestaat uit busbedrijven die actief zijn in het toeristisch-, zakelijk- en groepsvervoer. Enkele kenmerken van de bedrijfstak: [6]

- er zijn ruim 500 bedrijven actief (eind 2013); [7]
- deze bedrijven hebben ruim 6.800 werknemers in dienst;
- organisatiegraad: circa zestig procent van de werkgevers is lid van brancheorganisatie KNV.[8] Het percentage werknemers dat lid is van een vakbond bedraagt naar schatting van een van de respondenten ongeveer 15 procent;
- de bedrijven die niet lid zijn van KNV, zijn overwegend taxiondernemingen die over één of enkele touringcars beschikken ten behoeve van bepaalde klantengroepen;
- circa driekwart van de werknemers werkt op flexibele basis, wat samenhangt met het seizoenskarakter van de werkzaamheden van veel bedrijven in de bedrijfstak.

Cao en avv in het besloten busvervoer

- De huidige bedrijfstak-cao heeft een looptijd van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2016.
- Er ligt momenteel een verzoek om de cao algemeen verbindend te verklaren. De geïnterviewde cao-partijen verwachten dat dit verzoek wordt ingewilligd.
- Bedrijven mogen volgens de cao niet werken met chauffeurs die niet bij hem in dienst zijn, met uitzondering van zzp'ers met een eigen communautaire vergunning en uitzendkrachten; hiermee wordt beoogd om personen die als echte zzp'er kunnen worden aangeduid te onderscheiden van de pseudo zzp'ers. Bij de vorige cao zijn bedenkingen hiertegen geuit, die voor de minister van SZW uiteindelijk onvoldoende reden bleken om niet te avv'en.
- In de huidige cao zijn afspraken gemaakt over het terugdringen van arbeidsovereenkomsten met een uitgestelde prestatieplicht (mup).[9] Mup-krachten boven de pensioengerechtigde leeftijd mogen contractueel minder uur werken dan die onder pensioengerechtigde leeftijd. Voor Mup-krachten onder de pensioengerechtigde leeftijd geldt overigens ook een beperking in uren.
- De bedrijfstak-cao's zijn in de afgelopen jaren ge-avv'd.

---

[6] Panteia/KNV, 2014: Kerncijfers van het Nederlandse touringcarvervoer.

[7] Een van de partijen mertkte hierbij op dat de aanwezigheid van een vergunning niet altijd betekent dat er sprake is van een actief bedrijf.

[8] Gemeten in omzet/loonsom vertegenwoordigt KNV meer dan 70% van de branche.

[9] Een arbeidsovereenkomst met uitgestelde prestatieplicht (mup) is een arbeidsovereenkomst voor (on)bepaalde tijd waarin een oproepclausule is opgenomen. Dit type contract wordt meestal een nul-uren contract genoemd.

Ervaringen met cao en avv

In de interviews met cao-partijen in het besloten busvervoer zijn de volgende ervaringen genoemd:

- *Leeftijdsdiscriminatie mup-krachten?*
  Over de afspraken dat mup-krachten boven de pensioengerechtigde leeftijd contractueel minder uur mogen werken dan die onder de pensioengerechtigde leeftijd is bezwaar gemaakt. Er zou sprake zijn van leeftijdsdiscriminatie. Deze bepaling stond ook al in de cao 2013-2014.
- *Schijnzelfstandigheid*
  Eén werkgever heeft (volgens respondenten) schijnzelfstandigen in dienst. Er speelt al jaren een discussie hierover en er hebben inmiddels ook gerechtelijke procedures tegen het bedrijf gelopen. Schijnzelfstandigheid leidt ertoe dat werknemers niet betaald worden volgens de cao-voor waarden en dat er sprake is van oneerlijke concurrentie tussen werkgevers.
- *Naleving*
  Binnen de bedrijfstak houdt de afdeling cao-controle van het Fonds Scholing en Ordening voor het besloten busvervoer (FSO) toezicht op de naleving van de cao. In het geval van een ge-avv'de cao controleert FSO bij alle werkgevers in de sector of zij de cao naleven; bij een niet ge-avv'de cao vindt alleen controle bij georganiseerde werkgevers plaats. Alle werkgevers krijgen iedere twee jaar een aangekondigde of onaangekondigde controle, waarbij FSO nagaat of deze zich aan een aantal kernbepalingen van de cao houden. Indien een werkgever zich niet (helemaal) aan de cao houdt, krijgt deze tijd om dit corrigeren. Werkgevers die in gebreke blijven, kunnen boetes krijgen of er kunnen gerechtelijke procedures worden gestart tegen hen.
- *Payroll-constructies*
  In het verleden heeft een werkgever wel eens via een payroll-constructie de geldende cao ontdoken. Werknemers bij dit bedrijf ontvingen een veel lager inkomen dan volgens de cao-bepalingen. Na een gerechtelijke procedure heeft deze werkgever een boete van 180.000 euro gekregen.

Effecten van avv in het besloten busvervoer

In de interviews met vertegenwoordigers van cao-partijen in het besloten busvervoer wordt het volgende gezegd over de effectiviteit van het avv-instrument. Dankzij het avv-instrument:

- wordt concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werkgevers tegengegaan;
- bestaat er voor werknemers zekerheid over het loon waarop zij recht hebben volgens het loongebouw;
- bestaat er rust op de arbeidsmarkt;

- werken werkgevers binnen de bedrijfstak op projectbasis met elkaar samenwerken, bijvoorbeeld bij gezamenlijke projecten over instroom en veiligheid;
- kan het controleorgaan binnen de bedrijfstak (dat de naleving van de cao controleert) controles uitvoeren bij werkgevers die niet zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie.

In de interviews met cao-partijen wordt ook een negatief effect van het avv-instrument genoemd. Doordat werkgevers gebonden worden aan de geldende cao, kan dit volgens een respondent voor sommige werkgevers zeer beknellend zijn. De respondent vervolgt echter dat dit negatieve effect wordt tegengegaan door de mogelijkheid tot dispensatie.

“Als je als werkgever van elkaar weet dat iedereen zich aan de cao houdt, dan kan je op een gezonde manier concurreren. Je hoeft dan niet op prijs en arbeidsvoorwaarden te concurreren.”

“*Zonder avv zou in hele sector het zinloos zijn om een cao af te spreken. Iedere werkgever zou doen wat hij zelf wil.”*

“Het uitsluiten op concurreren op arbeidsvoorwaarden is heel belangrijk, niet alleen voor werknemers maar ook voor werkgevers.”

Verbetermogelijkheden

Een van de respondenten gaf desgevraagd aan dat er een oplossing dient te worden gezocht voor representativiteitsvraagstuk. *“Om voor Avv in aanmerking te komen dient er aan de kant van de werkgeversorganisatie een bepaalde mate van representativiteit te zijn. Om twee redenen vind ik dat niet meer van deze tijd. In de eerste plaats is de organisatiegraad bij vakbonden vele malen lager dan die van de werkgeversorganisatie. In de tweede plaats is het lidmaatschap van de meeste branche- en werkgeversorganisaties de afgelopen 15 jaar voortdurend aan het afnemen: lidmaatschap van werkgeversorganisaties is steeds minder vanzelfsprekend en er zijn steeds meer ‘free riders’.”*
Ook gaf deze respondent aan dat het voor het avv-instrument een aanzienlijke verbetering zou betekenen als de doorloopsnelheid van de procedure bekort wordt. *“In de praktijk betekent een lange avv-periode namelijk een aanzienlijk (concurrentie-)voordeel voor niet-georganiseerde bedrijven.”*

Een andere respondent gaf aan het belangrijk te vinden dat partijen betrokken bij de CAO en de algemeen verbindend verklaring zich blijven inspannen om de teksten in de cao en de procedure rond de AVV zo helder mogelijk te maken. *“Dit helpt de sector en de bezwaarmakers om te bezien of het wel zinvol is om bezwaar te maken. Dit komt de snelheid voor AVV ten goede.”*

Volgens deze respondent blijven de definitie van zzp-ers en schijnzelf-standigheid ook de komende jaren knelpunten, waarvoor de oplossing deels moeten komen vanuit heldere wetgeving en handhaving.

3 CASUS BINNENSCHEEPVAART

"Zonder avv geen nieuwe cao" – problemen met het meerderheidsvereiste

Kenmerken van de binnenscheepvaart

De binnenscheepvaart bestaat uit de passagiersvaart en de vracht- en sleep-vaart.[10] Enkele kenmerken van de bedrijfstak:

- er zijn meer dan 4.000 bedrijven actief;
- kleinschaligheid: negen op tien bedrijven hebben minder dan vijf werkzame personen; slechts
- enkele bedrijven (rederijen) hebben meer dan honderd werkzame personen in dienst;
- een lage organisatiegraad van werkgevers: veel kleine werkgevers zijn niet aangesloten bij een van de twee werkgeversorganisaties (Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart en Binnenvaart Logistiek Nederland).
- naar verluidt is de organisatiegraad van werknemers in de binnenscheep-vaart gemiddeld in vergelijking met die in andere bedrijfstakken. Volgens een respondent is de organisatiegraad in de passagiersvaart het laagst en in de vracht- en sleepvaart hoger.

Cao en avv in de binnenscheepvaart

- In de binnenscheepvaart is momenteel geen sprake van een bedrijfstak-cao.
- De laatste cao had een looptijd van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013. Deze is, ondanks een verzoek hiertoe, niet algemeen verbindend verklaard in verband met onvoldoende duidelijkheid over het voldoen aan het meerderheids-vereiste. In november 2013 hebben werkgevers de cao opgezegd waardoor geen besluit meer kon worden genomen op het avv-verzoek.[11]
- In de periode 2006-2013 was er in de binnenscheepvaart geen sprake van een bedrijfstak-cao.
- De cao met een looptijd van 1 april 2010 tot en met 31 maart 2012 is destijds niet in werking getreden doordat enkele binnenvaartondernemingen en de Vereniging Europese Binnenvaartondernemers bedenkingen hadden ingediend hiertegen.[12]
- De laatste ge-avv'de cao liep van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2005. De avv-periode was van korte duur; de cao werd een paar maanden voor afloop van de cao ge-avv'd.
- De cao's betreffen alleen de vracht- en sleepvaart en hebben geen betrekking op de passagiersvaart.

[10] Hieronder vallen ook de tankvaart en duwvaart.

[11] Informatie afkomstig van het ministerie van SZW.

[12] http://www.flexnieuws.nl/2010/10/06/cao-binnenscheepvaart-2010-ingetrokken/#.VTD4DeEt3Qk

Ervaringen met cao en avv

In de interviews met cao-partijen in de binnenscheepvaart zijn de volgende ervaringen genoemd:

- De avv-procedure m.b.t. de cao van 2013 verliep moeizaam: het kostte veel tijd, energie en geld (representativiteitsonderzoek, accountants-rapportages) om aan te kunnen tonen dat werd voldaan aan het meerder-heidsvereiste.
- Werkgeversorganisaties willen pas een nieuwe cao afsluiten indien er zekerheid bestaat dat deze ook ge-avv'd kan worden, zodat ook niet-georganiseerde werkgevers zich aan de cao dienen te houden. Georganiseerde werkgevers worden met te hoge kosten opgezadeld ten opzichte van de niet-georganiseerde werkgevers.
- Om de cao te kunnen avv'en moet voldaan kunnen worden aan het meerderheidsvereiste. Het blijkt voor de organisaties van werkgevers lastig om aan dit vereiste te voldoen. Volgens een respondent hangt dit samen met: een dalende organisatiegraad van werkgevers door bezuinigingen op het lidmaatschap en verplaatsing van de onderneming naar het buitenland.

"De hele avv-procedure is bewerkelijk en tijdrovend waardoor het avv'en van de cao te lastig is."

"Zonder avv zien werkgevers in de binnenscheepvaart de meerwaarde van een cao niet."

"Het avv-instrument zorgt ervoor dat werkgeversorganisaties een mandaat krijgen om te kunnen onderhandelen over een cao."

Het ontbreken van een nieuwe bedrijfstak-cao wordt niet door iedere respondent als probleem ervaren. Een geïnterviewde heeft niet de indruk dat er momenteel sprake is van wantoestanden (in de vorm van onderbieding). Op lange termijn ziet deze persoon echter wel nadelen; de aanwezigheid van een cao straalt uit dat in de bedrijfstak de arbeidsvoorwaarden goed geregeld zijn. Dit is van belang omdat in de sector bijzondere werkroosters worden gebruikt. De.cao is het enige juridisch onderbouwde document over werktijden en opbouw vakantiedagen.

Een andere respondent deelt die mening echter niet en is van mening dat de bedrijfseconomische situatie van veel ondernemers 'verre van rooskleurig' is en dat men het hoofd boven water probeert te houden door personeel tegen de laagst mogelijke loonkosten veel uren te laten maken of door zich te vestigen in het buitenland om belastingen te kunnen ontduiken. De respondent beseft dat deze problemen niet allemaal opgelost kunnen worden met een ge-avv'de cao, maar acht het wel nodig dat die er komt.

‘Een ge-avvde cao gaat dit tij alleen niet keren maar het is in mijn ogen wel een belangrijk instrument om in te zetten om de bedrijfstak voor de Nederlandse arbeidsmarkt te behouden.’

Effecten van avv

In de interviews wordt het volgende gezegd over de effectiviteit van het avv-instrument. Indien er binnen de bedrijfstak sprake zou zijn van een ge-avv’de cao, dan:

- is sprake van een *level-playing field* voor werkgevers;
- wordt er binnen de bedrijfstak niet in negatieve zin op arbeidsvoorwaarden geconcurreerd;
- bestaat er voor werknemers zekerheid over de arbeidsvoorwaarden;
- hoeven werkgevers niet op individueel niveau met werknemers te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden;
- dragen niet-georganiseerde werkgevers bij aan het O&O-fonds van de bedrijfstak, waardoor hun werknemers ook gebruik daarvan kunnen maken;
- komt dit ten goede aan het imago van het werk en daarmee aan de arbeidsmarktpositie van de bedrijfstak.

Er wordt door respondenten op gewezen dat deze positieve effecten nu door niet worden gerealiseerd (door het ontbreken van ge-avv’de cao).

Behalve bovenstaande positieve effecten is ook een negatief effect van het avv-instrument genoemd, namelijk:

- het beperkt de individuele zeggenschap van werkgevers en werknemers.

> *“De afwezigheid van een cao kan jongeren afschrikken om in de bedrijfstak te werken, omdat er minder zekerheid bestaat over de arbeidsvoorwaarden.”*

Verwachtingen t.a.v. cao en avv en verbetermogelijkheden

Geïnterviewden geven tot slot aan wat hun verwachtingen zijn ten aanzien van een nieuwe bedrijfstak-cao en het avv’en daarvan:

- Er wordt momenteel nagegaan of er al dan niet voldaan kan worden aan het meerderheidsvereiste;
- Een respondent spreekt de verwacht uit dat er niet dat er niet aan het meerderheidsvereiste voldaan kan worden vanwege een dalende organisatiegraad. Hij stelt dat als gevolg van de economische laagconjunctuur:
    - sommige werkgevers hun lidmaatschap bij een werkgeversorganisatie hebben opgezegd (als bezuinigingsmaatregel);

- sommige werkgevers die lid waren van een werkgeversorganisatie, hun zetel hebben verplaatst naar het buitenland (waar zij lagere sociale zekerheidspremies betalen dan in Nederland).

Een versoepeling van de meerderheidstoets kan leiden tot meer zekerheid dat de cao algemeen verbindend verklaard zal kunnen worden. Daardoor wordt eerder een nieuwe bedrijfstak-cao afgesloten. Dit zou kunnen door bedrijven met een minder duidelijke werkgever-werknemer-relatie (bijv. werkgevers met alleen familieleden in dienst) uitgesloten zouden kunnen worden bij de toetsing; Een van de respondenten tekent hierbij aan dat een versoepeling van het meerderheidsvereiste het draagvlak voor een bedrijfstak-cao verlaagt. Eén respondent suggereerde in dit verband om daarom te overwegen ook andere gronden te laten meewegen bij het wel of niet AVV verklaren van een cao, O&O afspraken en/of pensioenregelingen of desgewenst, naar Belgisch voorbeeld, een rol bij het ministerie neer te leggen.

4 CASUS BOUWNIJVERHEID

Kenmerken van de bouwnijverheid

De bouwnijverheid bestaat uit een groot aantal verschillende typen bedrijven. Enkele kenmerken van de bedrijfstak:[13]

- grote diversiteit in type werkzaamheden: sommige bedrijven houden zich bezig met de bouw van wegen, spoorwegen, tunnels, andere bedrijven richten zich op de aanleg van buizen en kabels, en weer andere bedrijven voeren sloop- of grondwerkzaamheden uit;
- er zijn ongeveer 140.500 bedrijven actief binnen de bedrijfstak (per 1 januari 2014);
- kleinschaligheid: bij ongeveer tachtig procent van de bedrijven is niet meer dan 1 persoon werkzaam, minder dan één procent van de bedrijven heeft vijftig of meer werknemers;
- begin april 2013 vielen bijna 8.900 werkgevers onder de werkingssfeer van de ge-avv'de cao van dat moment; bij deze werkgevers waren circa 116.000 werknemers in dienst;
- organisatiegraad: rond de 60 procent van de werkgevers is lid van een werkgeversorganisatie, 31 procent van de werknemers in de bouwnijverheid is lid van een vakorganisatie (in 2011).[14]

Cao en avv in de bouwnijverheid

- In de bouwnijverheid is momenteel geen sprake van een bedrijfstak-cao.
- Werkgeversorganisaties hebben in september 2014 de cao opgezegd.
- Deze bedrijfstak-cao had een eigenlijke looptijd van 1 januari tot en met 31 december 2014. Deze was algemeen verbindend verklaard voor de periode van 21 juni 2014 tot en met 31 december 2014.
- De cao voor de jaren 2013 en 2014 is een ongewijzigde verlenging van de bedrijfstak-cao voor het jaar 2012.
- Werkgevers- en werknemersorganisaties praten al geruime tijd (meer dan een jaar) over een nieuwe cao. Begin juni 2015 gaat het cao-overleg weer van start.

[13] http://www.bouwendnederland.nl/feiten-en-cijfers.

[14] https://www.ser.nl/~/media/db_deeladviezen/2010_2019/2013/draagvlak-cao/draagvlak-cao-afspraken-b4.ashx. Deze schatting zou volgens een van de respondenten veel te laag zijn. Het percentage zou volgens deze respondent ongeveer 65 procent zijn.

Ervaringen met cao en avv

In de interviews met cao-partijen in de bouwnijverheid zijn de volgende ervaringen genoemd:

- *Naleving van ge-avv'de cao*
  - Een van de cao-partijen is van mening dat de cao-ontduiking groot is. Werkgevers waar werknemers vast in dienst zijn, leven de cao over het algemeen na. Andere werkgevers zoeken meer de grenzen van de cao op en hebben vaak schijnzelfstandigen in dienst.[15]
  - De andere cao-partij geeft aan dat 80 procent de cao naleeft, 10 procent deze *bewust* niet naleeft (zij maken vanuit bedrijfseconomische noodzaak individuele afspraken maken met werknemers), en 10 procent leeft de cao *onbewust* niet helemaal na zoals bedoeld.
  - Het Bureau naleving & werkingssfeer, onderdeel van het Technisch Bureau Bouwnijverheid, controleert meldingen over werkgevers die de cao niet naleven. Werkgevers die de cao niet helemaal naleven, worden gesommeerd en krijgen de mogelijkheid om dit te corrigeren. Indien dit niet of onvoldoende wordt gecorrigeerd, kunnen juridische procedures worden gestart.
- *Ontbreken bedrijfstak-cao*
  - Een van de cao-partijen geeft aan dat de huidige afwezigheid van een (ge-avv'de) bedrijfstak-cao tot meer misstanden leidt, namelijk: (1) aanbod van arbeidsvoorwaarden onder het niveau van de (eerdere) cao, (2) constructies om de (eerdere) cao te omzeilen, en (3) een verergering van de schijnzelfstandigen-problematiek.
  - De andere cao-partij acht het geen probleem wanneer de cao-loze periode slechts enkele maanden duurt. In die periode hebben nog niet veel werknemers te maken met onderbieding. Naarmate de cao-loze periode langer duurt, zorgt dit voor meer problemen.
- *Schijnzelfstandigheid*.
  - Binnen de bouwnijverheid is sprake van schijnzelfstandigheid. Over de mate waarin dit voorkomt, lopen de meningen van de geïnterviewde cao-partijen uiteen.
  - Volgens de ene respondent is 5-10 procent van de zelfstandigen een schijnzelfstandige, volgens de andere gaat het om 70 procent van de zelfstandigen.
- *Dispensatie voor groepen werkgevers die een eigen bedrijfstak-cao willen*
  - Werkgevers in de branche 'hellende daken' hebben in het verleden een eigen cao afgesloten en ter AVV ingediend en dispensatie aangevraagd van de Bouw cao.[16] Het ministerie constateerde een overlap met de werkingssfeer van de bouwnijverheid-cao, en gaf toen aan dat de sociale partners er zelf uit moesten komen met elkaar. Hierna hebben

[15] Hierbij moet worden opgemerkt dat het aantal werknemers onder de cao sterk is gedaald en inmiddels is 'ingehaald' door het aantal zzp'ers.

[16] Bij geen AVV van de Bouw cao vallen deze bedrijven terug op de cao Hellende Daken (indien aangesloten bij de contracterende partij).

cao-partijen noodgedwongen besloten om te dispenseren voor de branche 'hellende daken'.[17]
  - Groepen werkgevers kunnen, door middel van het afsluiten van een cao met een zogezegde 'gele vakbond', bewust onder de bedrijfstak-cao van de bouwnijverheid uitkomen.
  - Het ministerie moet eerst naar de representativiteit van de betrokken partijen (van een groep werkgevers die een eigen cao afsluit) kijken. Zij moet niet te snel constateren dat cao-partijen in de bouwnijverheid er samen uit moeten komen.

Effecten van avv

In de interviews wordt het volgende gezegd over de effectiviteit van het avv-instrument. Dankzij het avv-instrument:

- bestaat er een *level playing field* voor werkgevers en wordt oneerlijke concurrentie voorkomen;
- bestaat er een bescherming van het inkomen van werknemers;
- wordt concurrentie tussen binnen- en buitenlandse werkgevers op het terrein van arbeidsvoorwaarden meer gelijk getrokken.

Door een van de partijen is als potentieel negatief effect van het avv-instrument genoemd dat avv zorgt voor minder flexibiliteit om mee te bewegen met de conjunctuur, waardoor het prijsniveau boven of onder het niveau van de markt blijft. Een andere partij was het hier echter niet mee eens. "Het merendeel van de cao's zijn minimum cao's, die wel degelijk kunnen mee-bewegen met de conjunctuur."

Verwachtingen t.a.v. cao en avv en verbetermogelijkheden

Geïnterviewden geven tot slot aan wat hun verwachtingen zijn ten aanzien van een nieuwe bedrijfstak-cao en het avv'en daarvan:

- *Vervaging van branchegrenzen*
  Bedrijven in de bouwnijverheid voeren steeds vaker verschillende typen werkzaamheden uit. Zij vallen daarmee eigenlijk ook onder andere bedrijfs-takken (bijv. een bouwbedrijf dat ook schilderwerkzaamheden verricht), waardoor het ook lastiger wordt om te bepalen aan welke bedrijfstak-cao deze zich moet houden. Genoemd wordt dat:
  - dit knelpunt een risico vormt voor het voorbestaan van het avv-instrument;
  - er zijn nu allemaal aparte cao's voor bedrijfstakken, maar er zou ook nagedacht kunnen worden aan meer overkoepelende cao's.

[17] Ook het NVUB heeft dispensatie gekregen (alleen op art. 2 lid 3: als zij voor meer dan 50 procent van de loonsom uitzenden naar de bouw is de volledige bouw cao van toepassing).

  - het avv-instrument een strenge afbakening van de werkingssfeer vereist.
- *Kortere avv-procedure bij ongewijzigde verlenging van bedrijfstak-cao*
  De bedrijfstak-cao van 2013 en 2014 waren ongewijzigde verlengingen van de ge-avv'de cao van 2012. Toch duurde de avv-procedure circa een half jaar als gevolg van een nieuw representativiteitsonderzoek, een nieuwe accountantsverslag en de bedenkingen van partijen tegen avv'en.
  Genoemd wordt dat:
  - het wenselijk is dat een cao die ongewijzigd verlengd wordt, sneller ge-avv'd kan worden;
  - al jaren dezelfde partijen hetzelfde type bedenkingen uit tegen de avv-procedure. Het ministerie zou bedenkingen sneller terzijde moeten leggen indien dezelfde partijen continu met dezelfde (qua inhoud) bedenkingen komen.
- *Internationalisering*
  Ten aanzien van de internationalisering in de bouwnijverheid wordt het volgende gezegd:
  - Avv heeft een nationaal uitgangspunt dat op gespannen voet kan staan met de toenemende internationalisering.
  - Avv moet herijkt worden: er moet slimmer en in grotere mate worden ingespeeld op de toenemende toestroom van buitenlandse ondernemers en werknemers op de Nederlandse markt.

5 CASUS HORECA

“Voorlopig geen nieuwe cao”

Kenmerken van de horeca

De horecabranche kent in de cbs-statistieken de volgende deelsectoren: overige logiesverstrekking, eet- en drinkgelegenheden, snackbars en ijssalons en dergelijke, eventcatering en cafés. Enkele kenmerken van de bedrijfstak:

- er zijn meer dan 71.000 horeca-bedrijven;
- in ruim 40 procent daarvan is 1 persoon werkzaam;
- bij 2 procent van de bedrijven zijn 20 of meer personen werkzaam;
- In de horeca werken relatief veel jonge mensen en werkt een groot deel van de werknemers minder dan 25 uur per week;[18]
- Koninklijke horeca Nederland heeft 20.400 leden. Daarnaast is er een kleine werkgeversvereniging, Nederlands Horeca Gilde, met 600 leden;
- de organisatiegraad van werknemers in de horeca ligt rond de 8 procent is daarmee beduidend lager dan de organisatiegraad van werknemers in andere bedrijfstakken.[19]

Tabel 1 Aantal bedrijven in de horeca in 2015-II * (naar aantal werkzame personen)

Werkzame personen	Overige logies-verstrekking	Eet- en drink-gelegenheden	Snackbars, ijssalons e.d.	Event-catering	Cafés
1	370	17370	4845	4830	4365
2	55	8550	3100	805	2205
3 tot 5	5	7070	2305	330	1655
5 tot 10	0	5955	1360	255	1185
10 tot 20	0	2455	325	120	480
20 tot 50	0	705	85	55	140
50 tot 100	0	120	40	10	20
100 of meer	0	75	30	10	10
Totaal bedrijven	**430**	**42300**	**12085**	**6415**	**10055**

* Voorlopige cijfers van het CBS.

[18] Bedrijfschap horeca en catering. *Arbeidsmarktanalyse 2012.*

[19] Bron: CBS. Sociaal economische trends, 4^{e} kwartaal 2012. *Vakbeweging en organisatie-graad van werknemers.*

Cao en avv in de horeca

- In de horeca is sinds april 2014 geen sprake van een bedrijfstak-cao.[20]
- De laatste cao had een looptijd van 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2013 met een uitloop naar april 2014. Voor deze cao is geen AVV aangevraagd doordat werkgevers en werknemers geen overeenstemming konden bereiken over de cao bepalingen waarop AVV betrekking moest hebben.
- De laatste AVV-periode van een horeca cao liep van 23 oktober 2010 tot en met 31 maart 2012.
- De horeca heeft sinds 2008 geen ge-avv'de fondsen cao.

Ervaringen met cao en avv

In de interviews met cao-partijen in de horeca zijn de volgende ervaringen genoemd:

- Werkgevers en werknemers konden in 2012 geen overeenstemming bereiken over de cao-bepalingen die ter AVV zouden worden voorgelegd. De onenigheid over te avv-en artikelen had vooral betrekking op artikelen met betrekking tot het organiseren van flexibele arbeid/ contracten voor bepaalde tijd. Koninklijke Horeca Nederland wilde een voordeel voor de leden van de eigen organisatie behouden dat verspeeld zou worden op het moment dat de betreffende cao-bepalingen ge-avv'd zou worden.

"We sluiten een cao af vanuit het idee dat onze leden daar betere mee kunnen werken dan dat ze alles alleen af moeten spreken. Waarom niet aangesloten werkgevers daar ook van laten profiteren?"

"De laatste cao is niet algemeen verbindend verklaard omdat er op die manier een voordeel behouden kon worden voor de aangesloten werkgevers. Eigenlijk het spiegelbeeld van wat de bedoeling is van het avv-instrument".

- Koninklijke Horeca Nederland is wel uitgenodigd door de bonden om over een nieuwe cao te onderhandelen maar heeft die uitnodiging afgewezen omdat de bonden geen afspraken willen maken over het organiseren van flexibele arbeid. *"De bonden willen dat we alleen maar met vaste contracten werken. Dat is niet aantrekkelijk voor werkgevers en past niet meer bij deze tijd."*
- Volgens een respondent van een vakbeweging is de cao in het verleden gebruikt om georganiseerde werkgevers de ruimte te geven om op het gebied van de contracten voor bepaalde tijd af te kunnen wijken van de

[20] Overigens is er wel een cao afgesloten door het Nederlands Horeca Gilde en een kleine vakbond, ABGP. Deze twee organisatie hebben sinds 1998 een eigen cao. Leden van het Nederlands Horeca Gilde waren gedispenseerd van de ge-avv'de cao van Koninklijke Horeca Nederland.

wetgeving. De wetgeving is op dit punt inmiddels versoepeld. De bonden willen niet van deze versoepelde wetgeving afwijken.
- Koninklijke Horeca Nederland adviseert haar leden nu om het arbeidsvoorwaardenmodel dat zij heeft opgesteld toe te passen in plaats van een cao. In dit arbeidsvoorwaardenmodel zijn veel elementen uit de oude cao opgenomen. Maar er is ook een nieuwe functiecategorie met een lagere loonschaal en met recht op minder vakantiedagen in opgenomen.
- Een geïnterviewde stelt dat voor het grootste deel van de werknemers in de horeca de gevolgen van het ontbreken van een cao beperkt zijn, omdat zijn al voor 1 april 2014 in de sector werkzaam waren en daardoor hun recht op hun salaris en andere arbeidsvoorwaarden houden. Het heeft wel een effect op de werknemers die na die datum in dienst zijn gekomen: zij kunnen zich alleen beroepen op wat wettelijk is geregeld.

Effecten van avv

In de interviews wordt het volgende gezegd over de effectiviteit van het avv-instrument. Indien er binnen de bedrijfstak sprake zou zijn van een ge-avv'de cao, dan:
- is sprake van een *level-playing field* voor werkgevers;
- zijn ook werknemers die in dienst zijn bij niet bij Horeca-Nederland aangesloten werkgevers verzekerd van dezelfde rechten als werknemers die wel bij een aangesloten werkgever in dienst zijn.
- Een ge-avv'de fondsencao maakt actief arbeidsmarkt beleid in de branche mogelijk.
- Uitbannen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

Behalve bovenstaande positieve effecten is ook een negatief effect van het avv-instrument genoemd:
- Werkgevers en soms ook werknemers worden verplicht om aan iets deel te nemen waarvoor ze niet zelf gekozen hebben. Met betrekking tot dit punt wordt met name de fondsen-cao genoemd. In de sector zijn veel kleine bedrijven. Kleine bedrijven zien vaak minder de voordelen van een cao en vooral van een fondsen-cao.

Verwachtingen t.a.v. cao en avv en verbetermogelijkheden

- Ten tijde van de interviews (voorjaar 2015) vonden geen formele cao-onderhandelingen plaats. Geen van de betrokkenen verwacht dat op korte of middellange termijn een nieuwe cao zal worden afgesloten. Van een ge-avv'de cao zal daardoor voorlopig nog geen sprake zijn.
- Knelpunt voor het afsluiten van een nieuwe cao is met name het thema 'flexibele arbeid'.

De volgende knel- en verbeterpunten voor het avv-instrument zijn genoemd:

- Een respondent noemde de duur van het avv-en van een cao. Dat duurt soms erg lang.
- Twee respondenten noemen dat breder dan alleen bij de georganiseerde werkgevers en werknemers onderzocht zou moeten worden in hoeverre er draagvlak is voor de afspraken die gemaakt zijn.
- Een respondent stelt dat het aantonen van representativiteit lastig is. Een ander noemt de criteria voor het meten van representativiteit als knelpunt.
- Een respondent stelt dat hij het avv'en van fondsen cao's niet langer effectief vind, mede doordat er vanuit de politiek teveel bemoeienis is met de doelen van de fondsen.

Een van de respondenten stelt dat er niets verbeterd hoeft te worden aan het avv-instrument:
"Er is geen aanpassing van het avv-instrument nodig. Het is aan de werkgevers en werknemers om goede afspraken te maken".

Een andere respondent merkt nog op:
"De Horeca is bij uitstek een sector waar cao en avv geschikt voor zijn aangezien het in deze sector echt om een binnenlandse markt gaat. De concurrentie is nationaal of zelfs regionaal".

6 CASUS INFORMATIE-, COMMUNICATIE- EN KANTOOR-TECHNOLOGIEBRANCHE

"Een cao voor een klein deel van de sector"

Kenmerken van de ICK

De ICT sector omvat verschillende bedrijfstakken. Voor een van die bedrijfstakken, de ICK, is een bedrijfstak-cao gesloten. De werkingssfeer van deze cao betreft bedrijven die uitsluitend of in hoofdzaak hardware activiteiten in de Informatie-, Communicatie- en Kantoortechnologiebranche verrichten. Deze cao heeft betrekking op 31.635 mensen.[21] Het zou om minder dan 10 procent van alle mensen die werkzaam zijn in de ICT-sector gaan.[22] De ICK-cao bestaat al jaren. De eerste ICK-cao dateert van 1997.[23]

De bedrijfstak binnen de ICT die zich richt op softwareactiviteiten heeft geen bedrijfstak-cao. Er bestaat daar geen belangstelling voor aan werkgeverszijde. Werknemers in de ICT-sector zijn nauwelijks georganiseerd.

Cao en avv in de ICT

- Er is een bedrijfstak cao afgesloten voor de bedrijven met hardware activiteiten in de ICK-branche. Deze heeft een looptijd van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2015.
- De werkingssfeer van de ICK-cao omvat circa 10 procent van de werknemers in de ICT.
- Er is geen avv aangevraagd voor de lopende cao-ICK .
- In het verleden (2002 of 2003) is een avv aanvraag ingediend voor de ICK cao . Deze is niet toegekend.

---

[21] Informatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[22] Informatie afkomstig van http://www.nederlandict.nl/Files/TER/Arbeidsmarkt_ICT-sector-Standpunt_Nederland_ICT.pdf geraadpleegd in juni 2015. Mogelijk is dit percentage iets te laag omdat volgens dit document 20.000 werknemers onder de cao vallen in plaats van de door het mninisterie vermelde aantal.

[23] *ICK-CAO: een lastige cao. Na jaren nog steeds geen AVV en verplichtstelling bedrijfspensioenfonds.* Zorg en Inkomen, december 2005. Gevonden op http://www.caoadvies.nl/publicaties/artickcao.pdf

Ervaringen met cao en avv

In de interviews met cao-partijen in de ICK zijn de volgende ervaringen naar voren gebracht:

- Op het grootste aantal werknemers in de ICT-sector is geen bedrijfstak cao van toepassing. Naar verwachting van de geïnterviewden zal die er ook op termijn niet komen. Er bestaat bij werkgevers in het software deel van de ICT-branche een grote behoefte aan vrijheid. Twee van de geïnterviewden voeren dit terug op de angelsaksische traditie waaruit veel (grote) werkgevers in de ICT afkomstig zijn.
- De verwachting van de geïnterviewden is dat ook in de toekomst nog cao's afgesloten zullen worden voor de hardware-tak van de ICT-branche.
- In periode 2002 is een avv voor de ICK-cao aangevraagd. Deze is destijds afgewezen omdat niet aan de representativiteitseisen werd voldaan. Volgens een van de geïnterviewden was die afwijzing onterecht. Volgens een andere geïnterviewde is de aanvraag ook om inhoudelijke redenen afgewezen. Er zou zoveel ruimte in de cao voor het maken van afspraken met ondernemingsraden zijn opgenomen dat het het ministerie van SZW niet duidelijk was, wat er nog te avv'en viel.
- De avv-aanvraag heeft de werkgeversvereniging veel tijd en inspanning gekost. Er moesten vijf keer opnieuw cijfers worden opgeleverd waaruit moest blijken of er sprake was van representativiteit.

Opvattingen over cao en avv

De opvattingen van de verschillende geïnterviewden lopen ver uiteen.

- Volgens een van de geïnterviewden heeft het ontbreken van een (ge-avv'de) cao tot gevolg dat:
  - werknemers tegen elkaar uit worden gespeeld, er veel uitval is in de sector en dat met name mensen boven de 50 als oud worden beschouwd en "eruit worden gewerkt".
  - er niet geïnvesteerd wordt in de opleidingen van werknemers;
  - er sprake is van een enorme concurrentie tussen werkgevers. Ook werkgevers die liever goede arbeidsvoorwaarden zouden scheppen voor hun werknemers, moeten mee in de concurrentiestrijd.
  - op de langere termijn zal dit er toe leiden dat de groep onverzekerde werknemers in de samenleving steeds groter wordt. Dat zal uiteindelijk ten koste gaan van de inkomens van de middengroepen en er zal steeds meer armoede ontstaan.
- Een andere geïnterviewde is van mening dat avv voor de ict-branche geen meerwaarde heeft. Het ontbreken van avv is juist positief omdat bedrijven die niet aangesloten zijn bij de werkgeversvereniging nu op basis van vrijwilligheid kunnen bepalen of zij de cao willen volgen. 'Alles wat verplicht wordt gesteld, spreekt ons niet aan', aldus deze respondent. 'Als er een cao wordt gesloten is dat op basis van draagvlak. Dat is niet meer zo in het

geval van avv.' Deze geïnterviewde stelt dat avv'en voor andere branches wel positief kan zijn om dat dan concurrentie op loonkosten wordt voorkomen. Dat speelt in de ICT, volgens de geïnterviewde, niet of nauwelijks. "Avv is geschikt voor branches waarin meer eenduidigheid is in de functies. In de ICT is de diversiteit aan functies zeer groot. Het gaat in de ICT bovendien vaak om hoogopgeleid personeel dat schaars is."

- De derde geïnterviewde is van oordeel dat het ontbreken van een ge-avv'de cao leidt tot minder rust en minder stabiliteit. Bovendien moet alles dan individueel geregeld worden. Daarnaast heeft het ontbreken van een cao voor het grootste deel van de ICT-branche tot gevolg dat er sprake is van harde concurrentie: *"in perioden van hoogconjunctuur weten bedrijven van gekkigheid niet wat ze moeten doen om mensen te krijgen. In perioden van laagconjunctuur is er sprake van een 'up or out' mentaliteit".*

Verbetermogelijkheden

- Een van de geïnterviewden is van mening dat de overheid een grotere rol zou moeten gaan spelen, zoals bijvoorbeeld in België gebeurt. Er zouden wettelijk meer zaken moeten worden geregeld zoals bijvoorbeeld de prijsindex, maar ook op het gebied van scholingsafspraken.
- Een andere geïnterviewde vindt niet dat de overheid cao's zou moeten afdwingen maar is wel van mening dat de overheid meer reclame zou kunnen maken voor cao's . Deze geïnterviewde stelt echter dat de sterke internationale context van de ICT-branche het afsluiten van cao's bemoeilijkt.

7 CASUS SCHILDERSBEDRIJFSTAK

Kenmerken van de schildersbedrijfstak

- de schildersbedrijfstak is zeer divers en bestaat uit: bedrijven met werknemers, bedrijven met flexwerkers (zzp'ers, uitzendkrachten, werknemers via payrolling); en zelfstandigen zonder personeel.
- in februari 2014 vielen 1.951 werkgevers onder de werkingssfeer van de ge-avv'de cao; bij deze werkgevers waren 13.336 werknemers in dienst.
- binnen de bedrijfstak zijn ongeveer 10.000 zzp'ers en 3.000 uitzendkrachten werkzaam;
- circa tachtig procent van de werkgevers is aangesloten bij de werkgeversorganisatie.
- de organisatiegraad van werknemers in de bedrijfstak ligt vermoedelijk boven het landelijk gemiddelde, (boven de 50%).

Cao en avv in de schildersbedrijfstak

- De schildersbedrijfstak heeft momenteel geen bedrijfstak-cao. Werkgeversorganisaties en vakbonden zijn nog in onderhandeling met elkaar over een nieuwe cao.
- De laatste ge-avv'de bedrijfstak-cao is eind 2014 geëxpireerd.
- De laatste avv-periode liep van 6 september 2014 tot en met 31 december 2014.
- De cao's van de schildersbedrijfstak zijn de afgelopen jaren altijd algemeen verbindend verklaard.

Ervaringen met cao en avv

In de interviews met cao-partijen in de schildersbranche zijn de volgende ervaringen genoemd:

- *Gevolgen geen ge-avv'de cao*
  Er is momenteel geen (ge-avv'de) cao in de schildersbedrijfstak. Dit heeft als potentieel gevolg dat werkgevers lagere arbeidsvoorwaarden hanteren dan die in de eerdere cao. Genoemd wordt dat:
  - dit nu nog niet heeft geleid tot onderbieding: werkgevers passen hun arbeidsvoorwaardenbeleid niet meteen aan in een cao-loze periode;
  - indien er eind 2015 nog geen nieuwe (ge-avv'de) cao is, dan leidt dat tot concurrentie op de arbeidsvoorwaarden en onzekerheid over de arbeidsvoorwaarden voor werknemers. Ook kan dit ertoe leiden dat werkgevers in de tussenliggende periode het idee kunnen krijgen ook wel zonder cao te kunnen.

- *Cao-bepaling niet ge-avv'd*
  Bij de vorige bedrijfstak-cao is de bepaling die zzp'ers (die door werkgevers worden ingehuurd) verplicht stelt zich te verzekeren tegen o.a. arbeidsongeschiktheid niet ge-avv'ed. Bij dit besluit is de overweging dat deze verplichting voor echte zzp'ers te zeer ingrijpt in de bedrijfsvoering van hun onderneming leidend geweest. Het zou ertoe kunnen leiden dat het hen feitelijk onmogelijk zou worden om binnen de branche overeenkomsten te sluiten.[24] Genoemd wordt dat:
  - door het niet avv'en van deze bepaling n niet-georganiseerde werkgevers geen eisen hoefden te stellen aan de zzp'ers die zij inhuren. Hierdoor kunnen zij goedkopere zzp'ers inhuren, wat tot oneerlijke concurrentie leidt ten opzichte van de georganiseerde werkgevers die zich wel moeten houden aan deze bepaling van de cao;
  - het ministerie van SZW het Toetsingskader AVV steeds strenger hanteert, waardoor de genoemde bepaling niet is ge-avv'd.

> *"Vanwege het hoge aantal flexwerkers in onze bedrijfstak wilden cao-partijen maatregelen ten aanzien van de inzet van flexwerkers in de cao plaatsen. Dit wordt door het ministerie van SZW moeilijk gemaakt. Het toetsingskader AVV wordt te streng gehanteerd."*

- *Grote omvang flexwerkers*
  Binnen de bedrijfstak zijn veel flexwerkers (zzp'ers, uitzendkrachten, werknemers via payrolling) actief. Zij kunnen goedkoper worden ingehuurd of kunnen zichzelf goedkoper aanbieden (in het geval van zzp'ers) dan werknemers. Genoemd wordt dat:
  - hierdoor sprake kan zijn van verdringing: werkgevers werken liever met flexwerkers dan dat zij personeel in dienst nemen;
  - dit zorgt voor een negatieve druk op de arbeidsvoorwaarden in de bedrijfstak;
  - dit de collectieve voorzieningen in de bedrijfstak onder druk zet: bij minder werknemers is er minder budget voor collectieve voorzieningen zoals bijvoorbeeld opleidingen.
- *Naleving*
  Er bestaat geen nalevingsorgaan dat toeziet op de naleving van de cao in de schildersbedrijfstak. Dit hangt samen met verschillen in inzicht tussen werkgeversorganisaties en vakbonden over de vorm, de middelen en dergelijke ten aanzien van zo'n orgaan. Genoemd wordt dat:
  - het niet naleven van de cao een issue binnen de bedrijfstak is. FNV krijgt regelmatig signalen van werknemers dat de cao niet (helemaal) wordt toegepast. Werknemers willen niet altijd overgaan tot actie hiertegen uit vrees daarmee hun baan te verliezen;
  - er met enige regelmaat gerechtelijke procedures plaatsvinden tegen werkgevers die de cao niet naleven.

---
[24] Informatie afkomstig van het ministerie van SZW.

“Zonder avv komt er niet automatisch weer een nieuwe bedrijfstak-cao.”

Effecten van avv

In de interviews wordt het volgende gezegd over de effectiviteit van het avv-instrument. Dankzij het avv-instrument:

- ontstaat een *level-playing field* tussen georganiseerde en niet-georganiseerde werkgevers;
- bestaat er een bodem wat betreft arbeidsvoorwaarden waaraan werkgevers zich minimaal dienen te houden; dit zorgt voor een bescherming van gebonden en niet-gebonden werknemers;
- bestaat een ordening van de wijze waarop werkgevers opereren in de bedrijfstak.

De geïnterviewde kunnen geen negatieve effecten van het avv-instrument noemen. Wel wordt opgemerkt dat er ondanks de ge-avv’de cao in de schildersbedrijfstak geen level playing field bestaat tussen werkgevers enerzijds en (de grote groep) zzp’ers die niet aan de bedrijfstak-cao gebonden zijn anderzijds.

Verwachtingen t.a.v. cao en avv en verbetermogelijkheden

Er wordt momenteel onderhandeld over een nieuwe cao. Volgens een van respondenten kan het nog wel even duren voordat er een nieuwe cao is; de onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties verlopen nog stroef.

De respondenten noemen het kunnen avv’en een belangrijke voorwaarde voor het sluiten van een nieuwe bedrijfstak-cao. Meer specifiek wordt in dat verband genoemd dat ook bepalingen die betrekking hebben op zzp’ers (zoals art. 6, lid 3 in de vorige cao) ge-avv’d zouden moeten worden. Het ministerie van SZW zou de toepassing van het Toetsingskader AVV moeten versoepelen zodat het in een cao eenvoudiger wordt om afspraken te maken over de inzet van flexwerkers.

Als concrete verbeterpunten wordt door een van de respondenten verder nog genoemd:

1. meer mogelijkheden om schijnzelfstandigheid via de cao te beperken;
2. meer mogelijkheden om de avv van de ABU-cao (Algemene Bond Uitzendondernemingen) te beperken;

8 CASUS SCHOONMAAK

"Louter positieve effecten van avv voor de branche"

Kenmerken van de schoonmaakbranche

Op 1 juni 2014 waren er 81.019 werknemers in dienst bij georganiseerde werkgevers en hadden werkgevers onder de werkingssfeer van de cao na avv 127.893 werknemers in dienst.[25]

In 2013 omvatte de schoonmaakbranche ruim 11.550 bedrijven. Binnen de sector Schoonmaak en Glazenwassen bestaat er een onderscheid tussen grote en kleine bedrijven. Het aandeel kleine bedrijven, met maximaal 10 werknemers, binnen de sector is ongeveer 90%.[26] Bijna twee derde van de bedrijven heeft geen personeel. Met name glazenwassers zijn veelal werkzaam als zelfstandig ondernemer. De sector bestaat daarnaast uit enkele (zeer grote bedrijven), die samen verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de omzet. De top 3 van grote bedrijven hebben gezamenlijk een marktaandeel van 24 procent.[27]

Ongeveer twee derde van de werknemers in de schoonmaakbranche werkt minder dan 25 uur per week.[28]

De bij de OSB aangesloten bedrijven zijn samen goed voor circa 70% van de omzet en 70% van het aantal arbeidsplaatsen in de schoonmaakbranche.[29]

De organisatiegraad van werknemers in de schoonmaakbranche is laag. Naar schatting van respondenten worden zo'n 18.000 werknemers, ongeveer 10 tot 12% van het totaal, door vakbonden vertegenwoordigd.

Ervaringen met cao en avv

- Er zijn sinds 2005 een aantal avv-loze periodes geweest. In de periode 2005-2007 was sprake van een avv-loze periode van anderhalf jaar. Als

[25] Informatie van het ministerie van SZW.

[26] Het aandeel in omzet en aantallen medewerkers binnen de sector van deze kleine bedrijven is volgens een respondent minder dan 50 procent.

[27] De informatie in deze alinea is afkomstig uit *Rapportage arbeidsmarkt- en onderwijsinformatie Savantis Sector Schoonmaak en Glazenwassen 2013.*

[28] Idem.

[29] Website OSB mei 2015. http://www.osb.nl/schoonmaak-feiten-en-cijfers.

gevolg van een conflict tussen de werkgevers- en de werknemersorganisaties werd pas begin 2006 een cao werd gesloten, die met terugwerkende kracht per 2005 inging. Een avv kan niet met terugwerkende kracht verleend worden en als gevolg van bezwaren (met betrekking tot de werkingssfeer) die tegen de avv werden ingediend duurde het na het afsluiten van de cao nog enige tijd voordat de avv verleend werd (per 1-8-2006).

- Op 1 april 2008 is een cao afgesloten waarvoor een avv is aangevraagd maar die is nooit verkregen. Ook ditmaal hadden bezwaren die tegen avv-verlening waren ingediend betrekking op de werkingssfeer. Dit was het gevolg van een domeindiscussie met partijen in de thuiszorg over WMO-activiteiten in de huishoudelijke zorg. Dit leidde tot wederzijdse bezwaren tegen avv-verklaring van de schoonmaak- en thuiszorg-cao. Het ministerie legde de bezwaren terug bij de sociale partners met de opdracht om er onderling uit te komen. Dat lukte niet waardoor er ook niet ge-avv'd werd. Uiteindelijk heeft de minister besloten dat de (WMO-gerelateerde) huishoudelijke zorg niet onder de schoonmaak-cao viel. Dat werd door een respondent als zeer ongebruikelijk en verrassend gekwalificeerd.
- In 2012-2013 werd de avv van de schoonmaak-cao opnieuw vertraagd. Ditmaal door bezwaren die waren ingediend door de ABU en de NBBU over de uitzendbepalingen die in de cao waren opgenomen. De betreffende bepalingen zijn uiteindelijk niet ge-avv'd, de rest van de cao wel. De gevolgen hiervan zijn beperkt gebleven.
- Het uitblijven van avv had tot gevolg dat premies van niet-leden zijn misgelopen of moesten worden terugbetaald. Dat is nu ondervangen door de fonds-cao apart te laten avv'en. Concurrentie op loonkosten is gelukkig in de avv-loze perioden volgens respondenten beperkt gebleven. Wanneer die perioden langer hadden geduurd was dat waarschijnlijk wel gebeurd.

Effecten van avv

In de interviews worden de volgende positieve effecten van het avv-instrument genoemd. Indien er binnen de bedrijfstak sprake zou zijn van een ge-avv'de cao, dan zou dat betekenen dat:

- Er geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden is
- Er sprake is van een gelijk speelveld.
- Dat de branche steviger tegenover opdrachtgevers staat (85% van de kosten in de schoonmaakbranche bestaat uit personeelskosten);
- Professionalisering van de branche
- Rust op de arbeidsmarkt.
- Door avv zijn alle schoonmaakbedrijven gehouden om bij wisseling van contracten personeel over te nemen.
- Door avv is het mogelijk om een cao af te sluiten. Als avv weg zou vallen zou er waarschijnlijk ook geen cao in de huidige vorm meer worden afgesloten.

- Als er geen avv zou zijn zouden ondernemers minder reden hebben om zich aan te sluiten bij de werkgeversvereniging en komen collectieve afspraken steeds verder onder druk te staan.
- Als gevolg van AVV is er sprake van controleerbare arbeidsvoorwaarden (door de afspraken over handhaving zijn in een periode waarin de cao ge-avv'd is, alle bedrijven verplicht om controle toe te staan).

Een van de geïnterviewden noemt als negatief effect van het avv-instrument dat individuele werkgevers in het keurslijf van de cao worden gedwongen waardoor zij op bedrijfsniveau minder ondernemingsvrijheid hebben, maar tekent daar bij aan dat dit een theoretisch effect is. In de huidige markt zijn er volgens hem geen negatieve effecten van avv voor de schoonmaakbranche. De andere geïnterviewden stellen eveneens dat er geen negatieve effecten zijn van avv voor de branche.

Ontwikkelingen t.a.v. cao en avv en verbetermogelijkheden

Een van de geïnterviewden noemt als interessante ontwikkeling die momenteel gaande is dat er steeds meer bedrijven zijn die multi-servicediensten aanbieden, dus bijvoorbeeld naast schoonmaakdiensten ook catering en/of receptiewerkzaamheden. Vanuit die ontwikkeling is het interessant één cao af te gaan sluiten voor de facilitaire dienstverlening. Die discussie wordt momenteel gevoerd.

Een van de geïnterviewden neemt waar dat de cao steeds meer gaat wringen en dat er op bedrijfsniveau, met name bij het midden- en kleinbedrijf, steeds meer behoefte komt om eigen keuzes te maken. Ondernemers willen af van regels en administratieve ballast. Misschien dat in de toekomst meer differentiatie in de cao moet worden opgenomen en dat meer afspraken op segmentniveau moeten worden gemaakt.

De derde geïnterviewde noemt als mogelijk zorgwekkende ontwikkeling wanneer werkgevers zich af zouden gaan keren van de werkgeversvereniging omdat de representativiteit dan in gevaar zou komen en daarmee de mogelijkheden tot avv. De dalende lijn in het werkgeverslidmaatschap die zich na de invoering van het keurmerk en het afsluiten van de laatste cao voordeed, lijkt zich inmiddels te hebben gekeerd.

Verbetermogelijkheden:
- De avv-procedure duurt te lang. Dat kan mogelijk praktischer.
- De huidige avv-procedure wordt opgeschort op het moment dat er een bezwaar wordt ingediend. Het zou beter zijn om die bepalingen waar het bezwaar geen betrekking op heeft, gewoon te avv'en.
- Een van de geïnterviewden zou het goed vinden wanneer in het avv-toetsingskader of de toepassing daarvan meer rekening met

sectorspecifieke kenmerken gehouden zou worden. In dit verband noemt deze geïnterviewde het jammer te vinden dat cao afspraken over het ziekteverzuimbeleid niet ge-avv'd kunnen worden omdat deze te ver in zouden grijpen in de verantwoordelijkheid van individuele werkgevers. Door de aard van de schoonmaakbranche waarin sprake is van heel veel contractwisselingen is dat jammer. Werknemers hebben hierdoor te maken met steeds ander ziekteverzuimbeleid. Bij de afspraken over scholing is het gelukkig wel gelukt om deze ge-avv'd te krijgen, hetgeen de branche als geheel ten goede is gekomen. Werkgevers hoeven nu bij contractveranderingen alleen die werknemers over te nemen wanneer zij scholing hebben ontvangen. Dit heeft de scholing van werknemers sterk bevorderd. Geen enkele werkgever wil het risico nemen om bij een contractwisseling van een opdrachtgever vast te blijven zitten aan zitten werknemers.

9 CASUS UITZENDSECTOR

Volgt na laatste interview.

10 CASUS VERPLEEG- VERZORGINGSHUIZEN EN THUISZORG, KRAAM- EN JEUGDGEZONDHEIDSZORG (VVT)

"Verklaar ook decentrale cao-bepalingen algemeen verbindend"

Er vallen 596 werkgevers direct onder de werkingssfeer van de cao verpleeg- en verzorgingshuizen en Thuiszorg, Kraam - en Jeugdgezondheidszorg. Bij deze werkgevers zijn 374.701 werknemers in dienst per 19 januari 2015.[30]

Er vallen in totaal 1309 werkgevers onder de werkingssfeer van de avv'de cao. Bij deze werkgevers zijn 446.331 werknemers in dienst.[31]

Cao en avv in de VVT

- De huidige cao heeft een looptijd van 1 september 2014 tot en met 31 maart 2016. Deze cao is algemeen verbindend verklaard van 3 maart 2015 tot en met 31 maart 2016.
- Sinds 2008 geldt voor de thuiszorg en de verpleeg- en verzorgingshuizen de gezamenlijke CAO-VVT. Daarvoor hadden de thuiszorg enerzijds en de verpleeg- en verzorgingshuizen anderzijds elk een eigen cao.
- Het is sinds 2008 altijd gelukt om tot een cao te komen al verliepen de onderhandelingen soms moeilijk.
- Bij de cao's van 2012- 2013 en van 2013-2014 heeft veruit de grootste werknemersorganisatie aan werknemerszijde; de Abvakabo FNV(per 1 januari 2015; FNV Zorg & Welzijn) het akkoord niet ondertekend. De cao 2013-2014 is eveneens niet tot stand gekomen met van de 2 werkgeversverenigingen ;de kleinste werkgeversorganisatie ; BTN.
- Het duurde in een aantal gevallen lang voordat de cao's algemeen verbindend werden verklaard.

Ervaringen met cao en avv

Uit het interview met de vertegenwoordiger namens de cao-partijen in de VVT kwam naar voren dat zich in de laatste jaren verschillende knelpunten bij het avv'en van de cao hebben voorgedaan. Deze hadden betrekking op het volgende.

- In de cao is een aantal 'decentrale regelingen' opgenomen. Dat wil zeggen dat in de cao beschreven staat op welke punten een werkgever zelf afspraken met de ondernemingsraad kan maken. Voor een aantal van deze bepalingen (hoofdstuk 13 de artikelen 1, 2, 3 en 4) is geen avv verleend. Daardoor kunnen alleen de georganiseerde werkgevers op deze

[30] Informatie verkregen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[31] Idem.

terreinen maatwerk toepassen. De alleen door de avv gebonden werkgevers moeten de ge-avv'de cao-tekst toepassen op hun werknemers.

- Anderzijds zijn andere decentralisatie artikelen in de cao opgenomen (zoals artikel 3.7 over een eigen regeling inzake bevordering) die wel ge-avv'd zijn. Ondanks de gesprekken die met het ministerie hebben plaats gevonden is het de sociale partners onduidelijk waarom het ministerie het ene decentralisatie-artikel wel en het andere niet wil avv'en. Werknemers in dienst van organisaties die van de decentralisatiemogelijkheid gebruik hebben gemaakt zijn immers bekend met de afspraken die lokaal gelden.
- Werkgevers en werknemers willen sommige cao-afspraken alleen in werking laten treden als deze ge-avv'd worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afspraak (in artikel 12.3 cao) hoe aanbieders bij wisseling van een Wmo contract met de gemeente met het daarbij betrokken personeel moeten omgaan. Het avv-toetsingskader staat echter niet toe dat dit als voorwaarde voor inwerkingtreding geformuleerd wordt. De sociale partners trachten dit met noodgrepen te omzeilen en hebben hier uitvoerig overleg met SZW over gevoerd. Hiervoor is uiteindelijk een oplossing gevonden, maar deze is niet ideaal, omdat het moment van AVV toekenning vooraf ingeschat moet worden.
- Door de relatief lange duur van de AVV aanvraag en besluitvorming is de AVV periode niet gelijk aan de duur van de cao. Daardoor kunnen niet georganiseerde werkgevers zich in de periode dat geen sprake is van een AVV aan een cao onttrekken. Werkgevers die geen cao willen toepassen kunnen daarvan gebruik maken.
- Ook stopt de AVV bij het aflopen van de looptijd van een cao, ook als deze cao door partijen (stilzwijgend) verlengd is. Hierdoor moet voor een verlengde cao weer opnieuw een AVV worden aangevraagd.
- Het is ongunstig dat bij een tussentijdse aanpassing van met name een langer lopende cao, de avv weer voor de gehele cao gedaan moet worden en niet alleen kan worden gedaan voor de aangepaste artikelen.
- Op het moment dat er bezwaar wordt ingediend tegen de aanvraag van een avv voor een cao wordt het AVV verzoek door het ministerie aangehouden. De drempel om bezwaar in te dienen is erg laag zeker gezien het feit dat de werkgevers in de VVT voor circa 90% representatief zijn. Het avv'en van een cao kan hierdoor ernstige vertraging oplopen.
- Het avv'en van de cao van 2012-2013 heeft vele maanden vertraging opgelopen omdat het ministerie van mening was dat het digitale functiewaarderingssysteem waarnaar in de cao verwezen werd, niet langer volstond en op schrift als onderdeel van de cao-tekst moest worden aangeleverd. Dat bleek een onmogelijke opgave aangezien het digitale systeem ontelbare verschillende mogelijkheden omvat en op schrift vele honderden pagina's besloeg. Het argument van het ministerie was dat niet gebonden werkgevers en werknemers inzage in het systeem moesten hebben. Uiteindelijk is overeengekomen dat niet aangesloten werkgevers en werknemers om niet inzage kunnen krijgen in het systeem.

“Wij constateren dat SZW een zekere beleidsvrijheid hanteert bij de toepassing van het toetsingskader”

“Het AVV toetsingskader sluit niet aan bij de decentralisatietrend in cao’s, als gevolg waarvan niet aangesloten werkgevers minder maatwerkmogelijkheden hebben.”

“Het is niet duidelijk waarom sommige cao-bepalingen die ruimte bieden voor verdere uitwerking wel en andere niet ge-avv’d kunnen worden. Werknemers van organisaties die daarvan gebruik maken zijn immers bekend met die lokale afspraken”.

”De drempel om bezwaar te maken tegen een avv is vrij laag”.

“In het geval van een verlengde cao is het jammer dat er dan geen sprake is van een automatisch verlengde AVV daarvan”.

“Tussentijdse wijzigingen aanbrengen in een ge-avv’de cao is lastig omdat bij wijzigingen van een of enkele bepalingen de avv op de gehele cao vervalt en opnieuw aangevraagd moet worden”.

“Sommige cao-afspraken zijn, om een gelijk speelveld te bereiken, alleen mogelijk als vooraf bekend is dat ze ge-avv’d zullen worden maar om een avv te kunnen krijgen voor dergelijke afspraken mag niet worden opgenomen dat de avv een voorwaarde is voor het inwerking treden van de cao-bepaling”.

Effecten van avv

De volgende positieve effecten van avv zijn genoemd:
- is sprake van een *level-playing field* voor werkgevers;
- biedt zorgaanbieders een sterkere positie ten opzichte van de financiers van de VVT (de gemeenten, de zorgverzekeraars en de zorgkantoren).
- een zekere mate van regulering van de vele nieuwkomers op met name de thuiszorgmarkt.

In het gesprek zijn geen negatieve effecten van de avv genoemd, alleen de eerder vermelde knelpunten bij het verkrijgen van een avv.

“Wij hechten aan een AVV-verklaring en wij zijn geen voorstander van belemmeringen of vertragingen.”

Verwachtingen t.a.v. cao en avv en verbetermogelijkheden

- In de branche is sprake van een toenemende trend naar decentralisatie en het is van groot belang dat ook gedecentraliseerde afspraken in de cao ge-avv’d kunnen worden.

- Kijk naar de mogelijkheid voor uitlooptijd een van ge-avv'de cao in de tussenfase totdat er een nieuw AVV besluit voor de aansluitende nieuwe cao is genomen, zodat er geen avv-loze periode ontstaat.
- Maak het makkelijker om een ge-avv'de cao tussentijds te wijzigen door alleen de gewijzigde cao artikelen een nieuwe aanvraag in te dienen en niet de gehele cao opnieuw te laten avv'en.
- Maak het makkelijker om cao-bepalingen op te nemen waarbij als voorwaarde gesteld wordt dat deze alleen ingaat op het moment dat deze ge-avv'd wordt.
- Kijk kritisch naar regelgeving als duidelijk is dat bezwaar dat wordt ingediend tegen het avv'en van een cao geen kwantitatief gewicht heeft.

BIJLAGE 5

CASESTUDIES BELGIË, DUITSLAND EN IERLAND

1 De regulering van de arbeidsvoorwaarden in België

Algemeen kader – kenschets van het arbeidsbestel
Om een goed zicht te krijgen op de betekenis van avv in het Belgische arbeidsbestel is het noodzakelijk stil te staan bij het geldende algemene kader. Vandaar dat deze beschrijving begint met een kenschets van de arbeidsverhoudingen en het proces van collectief onderhandelen. We gaan vervolgens in op het arbeidsvoorwaardenbeleid en het proces van loonvorming. Eveneens wordt een inschatting gemaakt van de concrete betekenis en omvang, inclusief dekkingsgraad, van de cao's en de werkingssfeer van het cao-instrument, met inbegrip van de algemeen verbindend verklaring. De slotparagraaf behandelt enkele recente ontwikkelingen en discussies inzake het avv-instrument.

Het Belgische arbeidsbestel dient begrepen te worden tegen de achtergrond van de sterk verzuilde fundamenten van de arbeidsverhoudingen. Het land kent een vakbeweging met wortels in de, tot voor kort, drie belangrijkste politieke stromingen (de liberale, de sociaaldemocratische en de christendemocratische zuil), de sociale zekerheid is ondergebracht in instituties ('mutualiteiten') die eveneens tot de verschillende denominaties behoren en binnen die zuilen worden beheerd. Enkele relatieve nieuwkomers, zoals de huidige regeringspartij NVA, ontberen deze directe bemoeienis met het arbeidsbestel, maar zien hier geen aanleiding in avv ter discussie te stellen.[1]

Belangrijk orgaan in de regulering van het bestel is de Nationale Arbeidsraad (NAR, CNT in het Frans), via wetgeving opgericht op 29 mei 1952. De oorsprong van de NAR gaat terug tot voorlopers die ver in de 19e eeuw reeds zijn opgericht. Bij wet van 30 december 2009 is de samenstelling en werkwijze geactualiseerd. De NAR kent verschillende taken, die deels overeenkomen met de taken van de SER, deels daar (ver) boven uitstijgen. In de NAR zetelen de vertegenwoordigers van de representatieve en belangrijkste werkgevers- en werknemersorganisaties (26 actieve en 26 plaatsvervangende leden). De leden worden door de Koning benoemd voor een periode van 4 jaar; dit mandaat is te vernieuwen. Alleen de actieve leden hebben stemrecht. De bevoegdheden van de NAR zijn bemiddeling en advisering op sociaaleconomisch terrein en het afsluiten van sociale akkoorden en collectieve arbeidsovereenkomsten, voornamelijk op intersectoraal niveau. In

[1] NAR-voorzitter Paul Windey, interview 11-5-2015.

de praktijk gaat het om meer dan 100 afgesloten overeenkomsten (over onder meer de minimumlonen, collectief ontslag, de vakbondsafvaardiging in de bedrijven, overwerk en nachtarbeid, werken in deeltijd en de overgang van ondernemingen).[2]

In tegenstelling tot de politieke partijen zijn de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) ongedeeld actief op het niveau van de federale staat, hoewel ze ook onderliggende structuren kennen op het niveau van de deelstaten. Door de overheid erkende sociale partners zijn aan vakbondszijde het socialistische ABVV, de (vanouds) christelijke ACV en de liberale ACLVB, aan werkgeverszijde de HRZKMO (een MKB-organisatie), de NFKHNB, het VBO, de FWA, de Boerenbond, het Boerenfront, de KBB en de UNISOC. De sociale partners kennen, net als in Nederland (de Stichting van de Arbeid), een eigen, los van de overheid opererend landelijk gesprekscentrum, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB).[3] NAR en CRB zijn de ruggengraat van het sociaal overleg en geven vorm aan de onderhandelingsstructuur die verder wordt ingevuld op verschillende niveaus. De organisatiegraad in België is hoog. Ruim 80% van de werkgevers is aangesloten bij een werkgeversorganisatie. Ook de vakbeweging kent een hoge organisatiegraad, deze ligt ruim boven de 50% en is nog steeds groeiende. Het land kent zeer stabiele arbeidsverhoudingen; de laatste decennia zijn geen nieuwe organisaties van werkgevers of werknemers opgericht, noch hebben uittredingen van enige omvang plaatsgevonden.

De loonvorming en het arbeidsvoorwaardenoverleg

Op centraal niveau bespreken de sociale partners (in de NAR en de CRB) alle aangelegenheden die het onderliggende geheel van bedrijfstakken van de Belgische economie overstijgen, inclusief sociaaleconomische wetgeving voor alle aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het federale niveau behoren. De gangbare sociale akkoorden (sociale pacten) worden hier afgesloten, maar ook collectieve arbeidsovereenkomsten. De sociale partners sluiten daarnaast vrijwillige kaderovereenkomsten af die onder hun verantwoordelijkheid ten uitvoer worden gebracht op het betreffende niveau. De werkingssfeer van overeenkomsten, die rechtstreeks in de NAR zijn aangegaan, kan zich uitstrekken tot verschillende bedrijfstakken en tot het gehele land (of tot een bedrijfstak bij ontstentenis van een paritair comité). Voor zo ver loonvragen aan bod komen gaat het hierbij meestal om de vaststelling van het minimumloonniveau. De gebruikelijke looptijd van cao's is twee jaar. Het feitelijke loongebouw wordt in de bedrijfstakken uitgewerkt.

De bestuurders van werknemers- en werkgeversorganisaties komen regelmatig samen buiten de op centraal niveau bestaande organen in de zogenaamde 'groep van 10'. Deze groep speelt een belangrijke rol in de advisering van de regering en wordt bij verstrekkende wijzigingen van de

---

[2] http://www.cnt-nar.be/

[3] http://www.ccecrb.fgov.be

arbeidswetgeving gevraagd het nodige voorwerk te verrichten. Het is usance om de akkoorden die in deze groep worden overeengekomen zwaar te laten wegen bij de invulling en vormgeving van het sociaaleconomisch beleid. Dergelijke akkoorden worden door de sociale partners gezien als de belangrijkste richtsnoeren voor het te voeren (regerings-)beleid. De huidige centrumrechtse regering heeft met deze traditie gebroken, dit niet alleen tot ongenoegen van de vakbeweging.

Hoewel de staatshervorming, sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, de onderliggende Gemeenschappen en de Gewesten diverse bevoegdheden heeft toebedeeld inzake economische aspecten, wordt op het gewestelijk niveau naar verhouding minder nadruk gelegd op het sociaal overleg van werknemers- en werkgeversorganisaties. De NAR en de CRB onderhouden wel regulier contact met de Sociaal-Economische Raad van Wallonië (CESRW), de Vlaamse Sociaal-Economische Raad (SERV), de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Economische en Sociale Raad van de Duitstalige Gemeenschap in België.

Adviezen en overeenkomsten (bijvoorbeeld over de loonvorming) van de eerder genoemde 'groep van tien' worden ook gezien als leidraad voor de onderhandelingen tussen vertegenwoordigers op sectorniveau. Op bedrijfstakniveau vinden de onderhandelingen plaats in de zogenaamde paritaire (sub)comités (een 150-tal). De ‘onderbrenging’ van een onderneming bij een paritair comité bepaalt welke cao moet worden nageleefd. Werknemers- en werkgeversorganisaties op dit niveau sluiten de, voor de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en lonen, meest relevante collectieve arbeidsovereenkomsten af. Deze cao’s worden meestal bij Koninklijk Besluit algemeen verbindend verklaard. Op het niveau van de bedrijfstakken kunnen ook algemene economische aspecten worden behandeld in bijzondere raadgevende comités, de vroegere bedrijfsraden. In de cao's van grotere bedrijfstakken worden niet alleen de arbeidsvoorwaarden geregeld, maar wordt tevens de financiering van belangrijke bedrijfstakeigene regelingen vastgelegd (stichtingen of fondsen voor beroepsopleiding, vakantieregelingen of arbo, vaak ondergebracht in of ressorterend onder de zogenaamde fondsen voor de bestaanszekerheid). Aangezien de wijze van financiering wordt besproken tijdens het arbeidsvoorwaardenoverleg en vervolgens in cao's wordt vastgelegd, valt deze financiering onder de avv-werking. Samengevat ziet het cao-gebouw er als volgt uit:

- de intersectorale cao's worden afgesloten in de NAR en de werkingssfeer strekt zich uit tot verschillende bedrijfstakken in het gehele land. In de NAR kan ook een overeenkomst worden gesloten voor een bedrijfstak die niet onder een paritair comité ressorteert of wanneer een opgericht paritair comité niet werkt.
- de bedrijfstakcao's die afgesloten worden door de organisaties die vertegenwoordigd zijn in het betreffende paritaire comité,

- de cao's afgesloten buiten een paritair orgaan, meestal ondernemings-cao's die worden afgesloten door de vakbonden en één of meer werkgevers of één of meer representatieve werkgeversorganisaties.[4]

Cao-registratie en algemeen verbindend verklaring
Een overeenkomst, gesloten tussen een of meerdere werkgeversorganisaties (of een of meerdere werkgevers) en een of meerdere werknemersorganisaties, krijgt de wettelijke status van een cao nadat deze is neergelegd bij de Griffie van de Algemene Directie Collectieve arbeidsbetrekkingen van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Deze dienst kijkt of de overeenkomst beantwoordt aan de wettelijke definitie van cao's en of aan bepaalde vormvereisten is voldaan. Belangrijke vormvereisten zijn:

- de overeenkomst wordt, op straffe van nietigheid, schriftelijk aangegaan, d.w.z. het exemplaar van de cao dat wordt neergelegd moet de originele handtekeningen van alle partijen dragen,
- de overeenkomst wordt in het Nederlands en het Frans opgesteld, behoudens indien deze uitsluitend van toepassing is op het Nederlandse, het Franse of het Duitse taalgebied,
- de overeenkomst vermeldt de namen van de organisaties die de overeenkomst aangaan en de naam van het paritair orgaan, indien de overeenkomst in dat orgaan wordt aangegaan,
- de identiteit, hoedanigheid en eventueel de functie van de ondertekenaars, de personen, bedrijfstak of de ondernemingen en het gebied waarvoor de overeenkomst geldt (tenzij het toepassingsgebied van de overeenkomst samenvalt met het ressort van het paritair orgaan).

Ook dient de geldigheidsduur van de overeenkomst vermeld te worden: voor bepaalde tijd, voor onbepaalde tijd of voor bepaalde tijd met verlengingsbeding (in de laatste gevallen dienen de wijze en termijnen van opzegging te worden vermeld). Wanneer een overeenkomst niet voldoet aan de vormvereisten wordt de registratie voorlopig geweigerd en worden de partijen uitgenodigd de tekst aan te passen. Indien aan deze uitnodiging geen gevolg wordt gegeven dan wordt de registratie definitief geweigerd. Sinds 1 juli 2002 worden individuele overeenkomsten, waarbij de gemaakte afspraken slechts van toepassing zijn op individuele werknemers, niet langer aanvaard als een akkoord in de zin van de cao-wetgeving.

In het Belgisch Staatsblad wordt van een (inter)sectorale cao een bericht van deponering bekendgemaakt; hierdoor worden 15 dagen na publicatie de belangrijkste bepalingen (met name met betrekking tot de individuele loon- en arbeidsvoorwaarden) bindend voor de organisaties die (via hun vertegenwoordigers) de overeenkomst aangaan, waaronder alle werknemers van een gebonden werkgever, ongeacht of zij aangesloten zijn bij een ondertekenende vakbond. Onder een in een paritair orgaan gesloten

[4] Website Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD) www.werk.belgie.be

overeenkomst vallen alle werkgevers en werknemers die ressorteren onder het betrokken paritair comité, voor zover zij binnen het toepassingsgebied vallen. Beëindiging van het lidmaatschap van de werkgeversorganisatie kan niet leiden tot het einde der binding.

Daarnaast kan de Nationale Arbeidsraad of het paritair (sub)comité of een daarin vertegenwoordigde organisatie vragen om een algemeen verbindend verklaring bij koninklijk besluit. Wanneer de regering dit verzoek inwilligt wordt de overeenkomst integraal gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad als bijlage aan het koninklijk besluit. Werkgever en werknemer mogen niet afwijken van een algemeen verbindend verklaarde cao (behalve indien de cao afwijkingen in het voordeel van de werknemer toelaat). Het toezicht op de naleving van deze overeenkomsten behoort tot de taak van de Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten en wordt uitgeoefend door de ‘sociale inspectie’. Niet-naleving valt onder het strafrecht. De binding aan een cao kan dus het gevolg zijn van zelf afgesloten cao’s, cao’s afgesloten door vakorganisaties waarvan betrokkene lid is en cao’s in bedrijfstakken die vallen onder het toepassingsgebied van een algemeen verbindend verklaarde cao. Overigens kunnen organisaties en werkgevers die de overeenkomst niet hebben aangegaan steeds (schriftelijk) toetreden op voorwaarde dat alle ondertekenende partijen hiermee instemmen. In juridische zin bestaat de volgende hiërarchie in het verbintenisrecht: primair de dwingende bepalingen van de wet, dan de algemeen verbindend verklaarde cao’s (achtereenvolgens in de NAR, de paritaire comités, de sub comités) de niet algemeen verbindend verklaarde cao’s (volgorde idem als avv-cao’s), de geschreven individuele overeenkomst, alle overige wettelijke bepalingen en overeenkomsten en ten slotte de mondelinge overeenkomst en het gebruik.[5]

Actuele thema's

Avv is wijd verbreid en sterk verankerd in de Belgische arbeidsverhoudingen. Noch de systematiek van algemeen verbindend verklaren, noch de vorm en inhoud van het overleg (op bedrijfstakniveau), noch de daaruit voortvloeiende financiering van bedrijfstakeigen regelingen hebben de afgelopen jaren aanleiding gegeven tot discussie van enige omvang of betekenis. Incidenteel doen zich discussies voor over de keuze die een onderneming maakt voor een bepaald paritair comité.[6] Volgens waarnemers kent het land: ‘een traditionele structuur van drie niveaus van onderhandelen, met een centrale betekenis voor de bedrijfstakken die wordt ingekaderd door een tweejaarlijks interprofessioneel akkoord, een centraal vastgestelde loonnorm, automatische prijscompensatie en een wettelijk minimumloon’.[7]

---

[5] Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, Belgisch Staatsblad van 15-1-1969.

[6] Mus M., Keuze Paritair Comité heikel punt. In: dagblad De Tijd, 28 oktober 2008.

[7] Vandekerckhove S. & G. Van Gyes (2012) Collectively agreed wages in Belgium: indicators and trends, HIVA-KU Leuven.

Recente ramingen in vergelijkend Europees onderzoek spreken van een dekkingsgraad van 96% (Eurofound 2014).[8] Zoals reeds gesteld wordt de cao-binding niet zo zeer bepaald door het vakbondslidmaatschap, maar vooral door de zeer hoge organisatiegraad aan werkgeverszijde (geschat op meer dan 80%).

Er zijn wel veranderingen op komst op enkele aanpalende terreinen. Bij de cao's werd, tot voor kort, rekening gehouden met een automatische prijscompensatie en inflatie-index waarvoor een rekenmodel (en een aparte overlegvorm) is ontwikkeld dat regelmatig wordt vernieuwd. Bij de verdere loononderhandelingen wordt gebruik gemaakt van een inschatting van de loonontwikkeling in de omringende landen (Frankrijk, Duitsland, Nederland), de zogenaamde loonnorm die om de twee jaar wordt vastgelegd en bepaalt hoeveel de loonkosten mogen stijgen.[9] De eerder genoemde Centrale Raad voor het Bedrijfsleven stelt hiervoor jaarlijks een rapport op met een loonvergelijking van België en de andere drie landen. Dit rapport vormt de basis voor de tweejaarlijkse vaststelling van de toegestane loonstijging die wordt overeengekomen in een interprofessioneel akkoord. De hiervoor uitgevaardigde wet op het concurrentievermogen uit 1996 ('ter bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentie-vermogen') legt in feite de verantwoordelijkheid om te komen tot een geschikte loonafspraak bij de sociale partners.[10] De uit de onderhandelingen voort-vloeiende loonstijgingen zijn, mede door de toepassing van de automatische inflatiecorrectie, altijd van beperkte aard. De vorige regering had al besloten tot een nullijn; voor 2013–2014 werden loonstijgingen die de automatische prijscompensatie overstegen niet toegestaan. Cao-onderhandelingen die zich niet aan die nullijn hielden werden niet algemeen verbindend verklaard. De huidige (nieuwe) regering heeft gebroken met de automatische prijscompensatie, een besluit dat grote sociale onrust heeft veroorzaakt.

De nadruk ligt op de algemeen verbindend verklaarde, voor de gehele branche of bedrijfstak geldende, gedetailleerde cao-afspraken waarover in de zogenaamde 'paritaire comités' wordt onderhandeld. Werkgevers en werknemers beschouwen de avv-lonen als de ondergrens van het loongebouw die voor iedere onderneming geldt; de reële lonen liggen overigens vaak beduidend hoger. Bedrijven die zich niet aan deze sociale standaards kunnen houden worden gezien als niet-competitief. Volgens waarnemers is er in die zin, sprake van een 'survival of the fittest' op de markt. Het stelsel functioneert (net als in Nederland) zodanig dat cao-afspraken die op een lager niveau worden gemaakt geen verslechtering mogen betekenen van wat op een hoger niveau is vastgelegd. Arbeidsvoorwaardenregelingen op ondernemingsniveau

[8] http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/belgium/belgium-industrial-relations-profile

[9] Fulton L. (2013) Worker representation in Europe. Labour Research Department and ETUI

[10] Mus E. (2010) Plus est en vous. Coördinatie en diversificatie binnen het sociaal overleg in België. Proefschrift, Gent.

zijn mogelijk en worden vastgesteld na en in overleg met een externe vakbondsbestuurder. Het aantal (aanvullende) bedrijfsafspraken is groeiende, overigens zonder dat dit veel afbreuk doet aan de dekkingsgraad van gemaakte afspraken op hoger niveau.

In een studie naar het functioneren van de paritaire comités is onderzocht in hoeverre avv tot discussie leidt. In vrijwel alle besproken sectoren wordt avv gehanteerd als een ‘quasi-automatisme’; avv vormt de voor iedereen vanzelfsprekende laatste fase in de cao-procedure.[11] Het quasi-automatisme betekent overigens niet dat geen toetsing plaatsvindt. Het toetsingskader ziet onder meer toe op mogelijke discriminatie of onwettigheid van cao-bepalingen. In het recente verleden heeft dit bijvoorbeeld geleid tot het niet overnemen van seniorenregelingen die gezien kunnen worden als vormen van leeftijdsdiscriminatie. Enkele sectoren met een zeer hoge organisatiegraad aan werkgeverszijde (meer dan 95%) zien soms af van een avv-aanvraag; ook zonder avv is de cao in die sectoren op de overgrote meerderheid van de werkgevers van toepassing is waardoor de lonen en arbeidsvoorwaarden, zonder tussenkomst van de overheid, uit de concurrentiesfeer gehaald worden. De conclusie uit 2004 dat avv niet ter discussie staat wordt nog steeds onderschreven door de geraadpleegde deskundigen. Politieke partijen zoals MR of NVA die minder in het ‘oude’ bestel zijn in te passen tenderen er naar vraagtekens te plaatsen bij de de macht van vakbonden; ze doen dit evenwel niet met betrekking tot avv.[12] De voorzitter van de NAR drukt het aldus uit: ‘in het algemeen mag je stellen dat avv geen punt van discussie is in België (tot nu toe), noch in het parlement, noch bij de sociale partners’.[13]

Bij de lopende herziening van het sociaal strafrecht speelt, als zijdelings thema, een discussie over het gebruik van het strafrecht bij de cao-naleving. De cao-wetgeving van 1968 heeft er in feite voor gezorgd dat overeenkomsten van private partijen een plek krijgen in de publieke juridische sfeer. Hogere rechtbanken worden meer en meer ingeroepen om de sanctionering van overtredingen van avv-bepalingen te toetsen. Deze herziening stelt de sociale partners voor de vraag in hoeverre cao-bepalingen kunnen worden onderverdeeld in normatieve bepalingen die qua sanctionering rechtstreeks onder het toezicht op de naleving van de wetgever thuis horen en zogenaamde 'obligatoire' bepalingen die een aangelegenheid zijn voor de ondertekenende partijen. In het publieke debat zijn wel vraagstukken van vrij verkeer van diensten en risico's van sociale dumping voor het voetlicht getreden die een relatie hebben met avv. Een van de vragen daarbij is hoe garanties kunnen worden ingebouwd voor naleving van Belgische normen, die zijn vastgesteld door de sociale partners, door zowel Belgische als buitenlandse ondernemingen.

[11] Van Ruysseveldt J. (2004) CAO-onderhandelingen in sectoren in België, http://dspace.ou.nl/bitstream/1820/2366/1/CAO-JBU.pdf

[12] Cao-deskundige Guy Van Gyes, HIVA KU Leuven, interview 2 juni 2015.

[13] NAR-voorzitter Paul Windey, zie noot 1.

2 De regulering van de arbeidsvoorwaarden in Duitsland

Algemeen kader – kenschets van het arbeidsbestel

Het Duitse arbeidsbestel is de laatste dertig jaar stevig door elkaar geschud. De val van de muur en de daaropvolgende Duitse hereniging zorgden voor een sociaaleconomische tweedeling die voorheen in de Duitse Bondsrepubliek ongekend was. Voorheen was er wel een verschil in welvaart en economische ontwikkeling tussen de deelstaten, maar die viel in het niet bij de verschillen tussen de 'oude' bondsstaten in het westen en de 'nieuwe' in het oosten. In de arbeidsverhoudingen in het algemeen en het arbeidsvoorwaardenbeleid in het bijzonder zorgde dit voor nieuwe uitdagingen voor de sociale partners en de wetgever. De eerste jaren na de val van de muur kwam dit onder meer tot uiting in het vaststellen van twee loonschalen in het cao-overleg (een voor de oude deelstaten, een voor de nieuwe). Ook het arbeidsbestel als zodanig, met een traditie van sociaal overleg, van sterke medezeggenschap in de bedrijven, met vakbonden die geen verlengstuk zijn van een politieke partij en ondernemers die zich vrij kunnen organiseren in vertegenwoordigende werkgeversorganisaties, moest in de nieuwe deelstaten van de grond af worden opgebouwd.

Een direct effect van de hereniging was een gestage terugloop van de organisatiegraad aan werknemerszijde. Dit had meerdere oorzaken, vakbonden werden in het DDR-bestel vereenzelvigd met de staatsmacht en de sluiting van de (vaak onrendabele) Oost-Duitse industrie zorgde voor een terugloop van het aantal georganiseerde werknemers. Maar er waren ook andere oorzaken die enigszins los van de Duitse hereniging stonden, zoals de hoge werkloosheid in de 90er jaren, de rationalisering van het arbeidsproces, het vrij verkeer van werknemers en diensten, de toename van uitbesteding en overheveling van taken naar bedrijfstakken met van oudsher een lagere organisatiegraad.[14] De terugloop is vanaf 2010 min of meer tot staan gebracht. Over de relatie tussen de teruglopende organisatiegraad en het functioneren van het arbeidsvoorwaardenoverleg is veel gepubliceerd. Veel auteurs wijzen er op dat de hoge organisatiegraad aan werkgeverskant de terugloop in belangrijke mate compenseert. In dit bestek zullen we dit slechts zijdelings behandelen.

De belangrijkste organisaties aan werknemerszijde zijn de vakcentrale Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) en aangesloten vakbonden, zoals de IG Metall (de grootste bond ter wereld) in de privésector en Verdi in de publieke en private diensten. Het land kent tal van niet-DGB bonden, waarvan de ambtenarenbond Deutscher Beamtenbund (DBB) veruit de grootste is. Ook is er een scala aan categorale beroepsorganisaties en een kleine christelijke vakcentrale, de CGB.[15]

---

[14] Bosch G., C. Weinkopf, G. Wortmann (2011) Die Fragilität des Tarifsystems, Edition Sigma, Berlijn.

[15] Fulton L. (2013) Worker representation in Europe. Labour Research Department en ETUI.

Aan werkgeverszijde is er een scala van organisaties, allereerst vier overkoepelende algemene werkgeversorganisaties, de Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), het Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), het Zentralverband des Deutschen handwerks (ZDH) en de Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK). Van deze vier zijn BDA en ZDH betrokken bij het arbeidsvoorwaardenoverleg in een coördinerende rol. Daarnaast kent elke bedrijfstak een of meerdere werkgeversorganisaties die rechtstreeks betrokken zijn bij de cao-onderhandelingen. Enkele van deze organisaties hebben in het recente verleden een bijzonder lidmaatschap ingevoerd, namelijk het lidmaatschap zonder cao-binding. Daarmee kunnen ondernemingen buiten de werkingssfeer van de cao blijven. Dit ongebonden lidmaatschap heeft niet echt een grote vlucht genomen, bijvoorbeeld in de metaalsector waren in 2010 1,7 miljoen werknemers via hun werkgever gebonden aan de cao, terwijl die binding niet gold voor 335.000 werknemers. In een representatief onderzoek blijkt overigens dat de redenen om te kiezen voor een lidmaatschap zonder cao-binding zeer uiteen lopen. Ook de redenen waarom werkgeversorganisaties deze mogelijkheid hebben ingevoerd variëren: het kan gaan om een verbetering van het profiel als dienstverlener aan de aangesloten leden, om buiten de gebruikelijke kring van aangesloten ondernemingen te werven, om een rol te spelen in maatwerk bij decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg of om uittreding tegen te gaan.[16] De (beperkte) teruggang van het lidmaatschap van werkgeversorganisaties is niet te wijten aan uittreding van enige omvang, maar voornamelijk terug te voeren tot het niet-georganiseerd zijn van nieuwkomers.

De loonvorming en het arbeidsvoorwaardenoverleg

De grondslag voor het arbeidsvoorwaardenoverleg werd gelegd in een wet op de cao's uit 1949 (Tarifvertragsgesetz).[17] Collectieve afspraken dienen ter vermijding van loonkostenconcurrentie en vormen voor de onderneming een stabiele grondslag bij de planning en calculatie. Bovendien wordt via die weg de sociale vrede verzekerd.[18] Werkgevers- en werknemersorganisaties zijn gerechtigd tot cao-onderhandelingen als ze daartoe worden gemachtigd door hun leden en indien cao-onderhandelingen behoren tot de statutair vastgeleg-de taken. Er zijn geen verdere vereisten gedefinieerd (bijvoorbeeld ten aanzien van representativiteit). Op centraal niveau (DGB aan vakbondszijde en BDA en andere werkgeversorganisaties) wordt niet onderhandeld over loon en arbeidsvoorwaarden. Wel worden daar centrale afspraken gemaakt over arbeidswetgeving, arbeidsmarktbeleid of andere gezamenlijke thema's.[19]

[16] Behrens M. (2011) Das Paradox der Arbeitgeberverbände, Edition Sigma, Berlijn.

[17] Germany, Eurofound, 2013.

[18] Ellguth P., S. Kohaut (2015) Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2014, WSI-Mitteilungen 4/2015.

[19] Zo sloten BDA en DGB, met het ministerie van arbeid een gezamenlijke overeenkomst in september 2013 over de aanpak van psychische belasting op de werkplek. In januari 2014 kwamen BDA en DGB met een gezamenlijke stellingname over het vrij verkeer van werknemers.

De collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden worden primair gevoerd op het niveau van de bedrijfstakken, tussen individuele vakbonden en sectorale werkgeversorganisaties; men spreekt daarbij van een cao-gemeenschap (Tarifgemeinschaft). De meeste cao's hebben een looptijd van twee jaar. Inhoudelijk bestrijken de cao's een breed terrein van arbeidsvoorwaarden, zoals werktijden, overwerk (vergoedingen), ploegendiensten, en voorzieningen op het terrein van arbeidsomstandigheden en scholing. Uitgangspunt is lang geweest dat binnen een bedrijf maar een cao van toepassing kan zijn, hieraan is door een uitspraak van de rechter in 2010 een einde gemaakt. Voor een individuele werknemer kan slechts een cao gelden, maar binnen een onderneming kunnen meerdere cao's naast elkaar bestaan en gelden. Normaal gesproken onderhandelen cao-partijen met elkaar op het niveau van de deelstaat, waardoor regionale verschillen kunnen ontstaan. Kenmerkend is dat eenmaal bereikte resultaten in de ene deelstaat meestal model staan voor de cao's en loonafspraken die vervolgens in de andere deelstaten worden afgesloten, een traditie die vooral in de grote bedrijfstakken (metaal, chemie, bouw) sinds jaar en dag geldt. De cao-onderhandelingen in de metaal waren lange tijd maatgevend voor de onderhandelingen in de andere bedrijfstakken.

Het systeem kwam vanaf de 90er jaren onder druk, onder andere vanwege het feit dat werkgevers uittraden uit de ene cao-gemeenschap en overstapten naar een andere (goedkopere) cao-gemeenschap. Ook werd in die periode geëxperimenteerd met wat wel de gecoördineerde decentralisatie werd genoemd.[20] De wet op de cao's biedt de mogelijkheid tot het hanteren van openingsclausules die voorzien in de mogelijkheid voor ondernemingsraden en bedrijfsleiding om te onderhandelen over cao-afwijkingen via ondernemingsovereenkomsten. Cao-partijen legden enerzijds hiervoor procedurevoorschriften vast, anderzijds inhoudelijke voorwaarden.[21] Inmiddels kennen de meeste cao's een behoorlijke mate van flexibiliteit voor verdere invulling op ondernemingsniveau.

Cao-registratie en algemeen verbindend verklaring

De wet op de cao's uit 1949 bepaalt dat de collectieve arbeidsovereenkomsten bindend zijn voor de cao-partijen, dit geldt zowel voor de leden van de vakbeweging als voor de bij de werkgevers aangesloten ondernemingen (met uitzondering van de bedrijven die lid zijn zonder cao-binding). Kort daarna, in 1952, is wetgeving uitgevaardigd die het de overheid mogelijk maakt dwingende minimumvoorwaarden voor te schrijven via avv. Deze wetgeving heeft lange tijd geen rol van betekenis gespeeld; het gebruik bleef beperkt tot enkele bedrijfstakken met een hoog aandeel midden en kleinbedrijf en een lage organisatiegraad, bijvoorbeeld in de kappersbranche en de detailhandel. Wel werd deze wetgeving benut om additionele afspraken van cao-partijen in grotere bedrijfstakken avv te verklaren, zoals de financiering van de

[20] Interview met Torsten Müller, cao-deskundige Europees Vakbondsinstituut ETUI, 22 mei 2015.

[21] Zie Bosch et al, pagina 16 e.v. (noot 1).

vakantieregelingen en -fondsen, de beroepsopleiding en andere paritaire, bedrijfstakeigene regelingen.[22]

De dekkingsgraad van cao's, gerelateerd aan het aantal bedrijven, is in de jaren 1996-2007 met 15% teruggelopen en daarna gestabiliseerd. De terugloop is minder dramatisch als gekeken wordt naar het percentage werknemers dat onder de cao-dekking valt. In West-Duitsland valt in 2014 rond de 53% der werknemers onder de werkingssfeer van een bedrijfstak-cao en 7% onder een ondernemingscao, in Oost-Duitsland liggen die percentages op respectievelijk 36% en 11%. Hierbij moet aangetekend worden dat de range sterk varieert, niet alleen tussen oost en west, maar ook afhankelijk van de sector. Zo valt 68% van de bedrijven in de energiesector in het westen onder de werkingssfeer van een bedrijfstakcao, tegen 7% in de IT-sector. Uit het representatieve tweejaarlijkse onderzoek van het Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) komt naar voren dat voor veel ondernemingen die niet gebonden zijn aan een cao, de in een cao opgenomen arbeidsvoorwaarden toch het ijkpunt vormen voor het beloningsbeleid (30% van de ondernemingen, goed voor nog zo'n 21% van alle werknemers).[23] Daarnaast kent het land een traditie, voornamelijk in de vele familiebedrijven, dat plaatselijk geldende lonen dienen te worden gerespecteerd ('Ortsübligkeit').
Duitsland werkt met twee verschillende mechanismen voor avv:

- Artikel 5 van de wet op de cao's bepaalt dat de arbeidsministeries in de deelstaat en op het niveau van de Bondsstaat cao's via een 'uitbreidingsprocedure' avv kunnen verklaren. Voorwaarde is dat de cao-partners hierom vragen. Een commissie van drie vertegenwoordigers van werkgeverszijde, ingevuld door de BDA, en drie van vakbondszijde stemmen over de avv-toepassing (bij gewone meerderheid). Tot voor kort gold hierbij ook dat de ondertekenaars van de cao aan werkgeverszijde minimaal 50% van de werknemers in het betreffende cao-gebied moesten vertegenwoordigen.
- Op het niveau van de Bondsstaat is sinds 1999 bij het arbeidsministerie een commissie geïnstalleerd die avv-werking kan toekennen aan de minimumloonschalen van cao's door middel van een wettelijke verordening. De legale basis hiervoor gaat terug naar de Detacheringswetgeving (AEntG) die in de jaren negentig is ontwikkeld. Deze vorm van avv wordt vooral toegepast in arbeidsintensieve sectoren, zoals bijvoorbeeld de bouw, de schoonmaak, de postbestelling, de (elektrische) installatie- en de uitzendsector.

Voor de invoering van deze laatste vorm van avv zijn enkele verklaringen te vinden. Allereerst zijn met het ontstaan van de Europese binnenmarkt steeds vaker ondernemingen actief in Duitsland die zich niet houden aan de traditionele 'Ortsübligkeit', het respecteren van de vigerende lonen in de regio waar gewerkt wordt. Daarnaast is, vanaf het midden der 90er jaren, sprake

---

[22] Asshoff G. (2012) Sozial- und tarifpolitische Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen im Baugewerbe, WSI-Mittelungen 7/2012.

[23] IAB-Betriebspanel 2014, zie noot 5.

van een koerswijziging bij de algemene werkgeversorganisatie BDA. De BDA nam, onder druk van lidorganisaties die veel gebruik maken van uitbesteding, steeds vaker stelling tegen het vastleggen van minimumlonen in arbeidsintensieve sectoren. Dit leidde er toe dat de BDA enkele keren, zeer tegen de zin van de sectorale werkgeversorganisaties, heeft gedreigd de toepassing van de eerste avv-vorm te blokkeren. Het is gebruikelijk dat de sectororganisaties, met de cao-partners aan vakbondszijde, het verzoek tot avv indienen. Een van de meest controversiële gevallen, het blokkeren door de BDA van de avv-toepassing in de bouwsector in 1997, leidde tot een uittreden van de ondertekenaars aan werkgeverszijde uit het BDA. De cao-partners in de bouwsector stelden dat door het optreden van de BDA, deze centrale organisatie zich opstelde als ware zij medeonderhandelaar. Nadat aldus enkele malen een patstelling ontstond greep de wetgever in.[24]

Een dergelijk ingrijpen gold tot voor kort in het Duitse arbeidsbestel als systeemvreemd. De overheid beschouwt het gebruik van avv voor het vaststellen van minimumlonen die bij cao-onderhandelingen zijn overeengekomen als een methode om te komen tot een goed functionerende ondergrens van het loongebouw. Gevolg van dit alles is echter wel dat met deze avv-procedure niet alleen de afspraken tussen cao-partijen en de individuele aanspraken van werknemers wettelijk worden verankerd, tevens krijgt de overheid een grotere nalevings- en controleverplichting.

Actuele thema's
De laatste jaren blijft de loonvorming voortdurend in het nieuws.[25]
In augustus 2014 is een nieuwe wet op het bevorderen van collectief arbeidsvoorwaardenoverleg van kracht geworden. De wet beoogt de autonomie van de cao-partijen te versterken. Naast de introductie van een wettelijk minimumloon (zie onder) wordt de competentie versterkt van de instanties die zich bezig houden met de naleving van loon en arbeidsvoorwaarden. De regels aangaande arbitrage en conflictbemiddeling zijn vereenvoudigd en de rol van het arbeidsgerecht is versterkt. Ook bevat de wet een regeling die de avv-toepassing op sectorale minimum lonen moet vergemakkelijken en vereenvoudigen. De achtergrond van dit onderdeel van de wet is dat in de voorbije jaren het aantal avv-cao's is teruggelopen. De wetgever wil een einde maken aan deze teruggang. In het verleden kon avv alleen toegepast worden op de lonen indien de cao minstens 50% van de werknemers afdekte. De nieuwe voorwaarde is dat avv gewenst moet zijn vanuit de optiek van een 'publiek belang'.[26]

---

[24] Voor een goed overzicht van de hervormingsagenda sinds het midden van de 90er jaren, zie: Bispinck R. (2012), Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – vom Niedergang zur Reform? en Däubler W. (2012) Reform der Allgemeinverbindlicherklärung – Tarifrecht in Bewegung? WSI-Mitteilungen 7/2012.

[25] Vogel S. (2014) Germany: Industrial relations profile, Eurofound.

[26] European Labour Law Network, www.labourlawnetwork.eu/national_labour_law/national_legislation/legislative_developments/prm/109/v__detail/id__4261/category__13/index.html

Hiermee wordt in feite aangesloten bij uitspraken van het Europese Hof van Justitie dat in eerdere kwesties de uitspraak heeft gedaan dat EU-lidstaten voor alle (buitenlandse en nationale) werkgevers dwingende bepalingen kunnen vastleggen mits deze behoren tot het domein van op publiek belang geschraagde regelingen. Een van de criteria die daarbij wordt gehanteerd is of de cao van vitaal belang is voor de rechtsbescherming van werknemers en voor het tegengaan van ongewenste concurrentieverstoring als gevolg van loondumping in een sector. Voor de invoering van de wet gold de avv-mogelijkheid enkel voor sectoren die werden genoemd in de (omgezette) detacheringswetgeving, thans geldt deze mogelijkheid voor elke bedrijvigheid waar avv het publieke belang dient. Juridische actie tegen een avv-beslissing loopt voortaan via het arbeidsgerecht en niet via administratieve procedures, zoals voorheen. Disputen over de representativiteit van ondertekenaars worden niet langer lokaal behandeld maar gaan rechtstreeks naar een regionale rechtbank en uiteindelijk naar de Federaal Arbeidsrechtbank.

De grote coalitie heeft dus recentelijk een wettelijk minimumloon ingevoerd (met ingang van 1 januari 2015 geldt een wettelijk minimumuurloon van 8,50 euro). Zoals gesteld kennen in Duitsland veel bedrijfstakcao’s de avv-status, gebaseerd op de wet op de cao’s van 1949, echter in de meeste gevallen valt de loonparagraaf daar niet onder. In de nieuwe wet op het minimumloon is het uitgangspunt dat het wettelijk minimumloon moet wijken indien werknemers aanspraak kunnen maken op een hoger minimum cao-loon. Uit een overzicht, samengesteld door de DGB, blijkt dat dit in veel bedrijfstakken het geval is. Voor sectoren die een lager bij cao vastgesteld minimumloon kennen geldt een overgangsperiode (tot 31 december 2017). In sectoren waar de tweede methode van avv van toepassing is op de lonen (via de cao-commissie van de centrale overheid) geldt allereerst dat deze avv-regeling blijft bestaan. Daarnaast voorziet de wet in een verdere uitbreiding naar andere bedrijfstakken van deze avv-methode op grond van het ‘publieke belang’.

Een interessante andere ontwikkeling die vermeld dient te worden is dat in 15 van de deelstaten in de regelgeving inzake de publieke aanbesteding expliciet de dwingende toepassing van een (regionaal) minimumloon is opgenomen; in drie van deze deelstaten (waaronder Noord Rijn Westfalen) ligt dat minimum boven het landelijk wettelijk minimum. Mede met het oog op de toetreding van buitenlandse dienstverleners hebben de deelstaten een stelsel van aanbesteding in het leven geroepen dat uitgaat van cao-naleving. Aanbieders moeten een verklaring van cao-respect ondertekenen waarmee ze aangeven bij de uitvoering ten minste het geldende cao-loon voor de betreffende sector, dan wel (voor cao-vrije bedrijfstakken) het geldende minimumloon te zullen respecteren. Niet-naleving wordt gesanctioneerd door de openbare aanbesteder in de vorm van boetes en/of de uitsluiting bij toekomstige aanbestedingen.[27]

[27] Interview Dr. Th. Schulten, cao-expert en onderzoeker Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in de Hans Böckler Stiftung, 22 mei 2015.

De meest recente ontwikkeling is het voornemen voor een nieuwe wettelijke regeling van de procedure om te komen tot een cao (het zogenaamde 'Tarifeinheitsgesetz'). De plannen voor deze wet liggen gevoelig omdat ze de autonomie van cao-partijen aantasten. Achtergrond is het optreden van kleine, activistische categorale organisaties die het werk van de meest representatieve cao-partijen soms ernstig kunnen verstoren door zich niet neer te leggen bij de afspraken die binnen een cao-gemeenschap zijn gemaakt. De strekking van het huidige wetsontwerp is dat dergelijke minderheidsorganisaties een wettelijk verbod op stakingen moet kunnen worden opgelegd, waardoor hun acties het karakter krijgen van een onwettelijke 'wilde' staking en bijgevolg minder vaak zullen optreden. Het is de regering en de meerderheid van de cao-partners een doorn in het oog dat relatief kleine beroepsverenigingen, bijvoorbeeld van piloten of treinmachinisten, ter ondersteuning van hun deelbelangen vitale delen van het land kunnen lamleggen terwijl de grotere organisaties al tot overeenstemming zijn gekomen. Om dit te voorkomen wil de regering in feite een herstel van de situatie van voor 2010 waarbij in een onderneming in ieder geval geen concurrerende cao's voor dezelfde beroepsgroep meer kunnen worden onderhandeld ('een bedrijf, een cao'). Eventueel concurrerende vakorganisaties worden zo gedwongen een gezamenlijke positie te zoeken. Als dat niet lukt, wordt het meerderheidsprincipe bepalend, een gang van zaken die vrijwel overal in het voordeel is van de DGB-bonden die binnen de onderneming altijd een brede laag van werknemers vertegenwoordigen. Toch is er kritiek van enkele erkende, grote DGB-bonden die in het voorstel een sluipende en indirecte invoering van een stakingsverbod zien.[28] Van werkgeverszijde heeft de BDA in het verleden altijd de positie ingenomen dat het optreden van categorale organisaties niet in het belang is van de gevestigde cao-partijen.[29] De werkgevers zijn groot voorstander van de wet en zien in de grotere rechtszekerheid die voor overeengekomen akkoorden gaat gelden een bevestiging van de autonomie van de cao-partners.[30] Het parlement nam het wetsvoorstel op 22 mei 2015 met een ruime meerderheid aan. Het voorstel is op 12 juni 2015 geaccordeerd door de Bondsraad en treedt (waarschijnlijk) in juli 2015 in werking.[31]

[28] Voorzitter Bsirske van de grote DGB (publieke en private) dienstenbond Verdi is een uitgesproken tegenstander, www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/vor-bundestags-beschluss-verdi-chef-bsirske-lehnt-tarifeinheitsgesetz-ab-13606416.html

[29] Toenmalig BDA-voorzitter Hundt in 2011: 'Bekenntnissen zur Tarifeinheit müssen endlich gesetzgeberische Schritte folgen', www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/PI02911.pdf/$file/PI02911.pdf

[30] Verklaring huidig BDA-voorzitter Kramer na de stemming van 22-5-2015: 'Tarifeinheitsgesetz ist wichtiger Schritt für die Zukunft der Tarifautonomie', www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de_pi02615

[31] Persbericht Tagesschau, Berlijn, 22-5-2015: www.tagesschau.de/wirtschaft/tarifeinheit-faq-101.html. Besluit Bondsraad: www.deutschlandfunk.de/bundesrat-laenderkammer-billigt-tarifeinheitsgesetz.447.de.html?drn:news_id=492509

3 De regulering van de arbeidsvoorwaarden in Ierland

Algemeen kader – kenschets van het arbeidsbestel
Ierland behoorde tot in de 70er jaren tot de armste landen van Europa en is de afgelopen periode, mede als gevolg van de toetreding tot de Europese Unie, met sprongen vooruit gegaan. In tegenstelling tot in Groot-Brittannië is het overleg tussen regering, werkgevers en vakbeweging steeds verder uitgebreid; niet alleen Ierse experts, ook andere deskundigen vinden het daarom niet vanzelfsprekend Ierland te scharen onder de 'Angelsaksische' traditie.[32]

Het arbeidsbestel heeft de laatste decennia ingrijpende wijzigingen ondergaan en wordt vooral vanaf het midden der jaren tachtig gekenmerkt door een sterk gegroeid sociaal overleg. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat Ierland in de periode 1987-2007 het grootste aantal sociale akkoorden kende van alle Europese landen. Tijdens de voorafgaande crisisjaren, getekend door een hoge werkloosheid, die onder meer leidde tot een ware uittocht van Ierse arbeidsmigranten naar de VS, het VK en het Europese continent, werd de basis gelegd voor een verbetering van het overleg tussen alle marktpartijen en de overheid. De National Economic and Social Council (NESC) vormde voor de sociale partners het institutionele kader waarbinnen de gemeenschappelijke zorg en de noodzakelijke voorwaarden voor een verbetering van het sociaaleconomisch perspectief konden worden besproken. Het NESC-rapport *A Strategy for Development* uit 1986 was het startpunt voor een intensievere, hernieuwde tripartite samenwerking die het land verder weg leidde van de voluntaristische en vrijblijvende Britse erfenis. Dit werd de basis voor een bredere erkenning van de betekenis van collectieve onderhandelingen en van latere afspraken in de grotere bedrijfstakken, overeengekomen in de Joint Labour Committees, die een algemenere geldigheid gingen krijgen. In de jaren negentig leidde dit tot discussies over de noodzaak vaker gebruik te maken van algemeen verbindend verklaarde cao's, waarvoor de grondslag al in de Industrial Relations Act van 1946 was gelegd. In 2000 kreeg Ierland een wettelijk minimumloon. Intussen was het land veranderd van een uitzendend land in een gastland voor arbeidsmigranten.

Enkele grove gevallen van uitbuiting en sociale exploitatie zorgden dat de discussie over de naleving van afgesproken arbeidsvoorwaarden prominenter op de agenda kwam. De conclusie was: doorgaan met het aantrekken van migranten en tegelijkertijd zorgen voor de handhaving van werknemersrechten en goede arbeidsvoorwaarden. In 2006 gaf het sociaal akkoord *Towards 2016* de aanzet tot de oprichting van de National Employment Rights Authority (NERA), met als taak een cultuur van handhaving te ontwikkelen en toe te zien op de naleving van de arbeidswetgeving. De financiële crisis van 2007 raakte het land diep met grote gevolgen voor de arbeidsverhoudingen. Het IMF

[32] Interview Kevin P. O'Kelly, Associate Researcher bij het European Trade Union Institute, 13 mei 2015.

oefende druk uit om het arbeidsvoorwaardenoverleg te decentraliseren en een loonstop maakte een eind aan een lange periode van vruchtbaar onderhandelen.[33] Toch lijkt het er op dat partijen het in de achterliggende jaren ontwikkelde stelsel niet los willen laten. Verschillende experts stellen dat Ierland redelijk voortvarend door de crisis is gekomen juist omdat het land in de loop der jaren een succesvol overlegmodel heeft ontwikkeld.[34]

De wettelijke basis voor de collectieve onderhandelingen gaat terug tot de eerder genoemde Industrial Relations Act uit 1946 die twee mechanismen introduceerde voor het algemeen verbindend verklaren van collectieve afspraken. De belangrijkste partners in de collectieve onderhandelingen zijn, naast de overheid en het arbeidsgerecht (Labour Court) als regulerende factor, de werkgeverskoepel Irish Business and Employer Confederation (IBEC) en de vakcentrale Irish Congress of Trade Unions (ICTU).[35] Bij IBEC en ICTU aangesloten organisaties voeren het overleg in de afzonderlijke sectoren. Het Labour Court ontstond na vaststelling van de Industrial Relations Act (1946) als onafhankelijk tripartite orgaan, met als oorspronkelijke taak de ondersteuning van de collectieve onderhandelingen door middel van arbitrage en bemiddeling. Aanbevelingen van het arbeidsgerecht zijn niet bindend en conflicterende partijen zijn niet verplicht gebruik te maken van de diensten van dit orgaan. De leden worden benoemd door het ministerie van sociale zaken. Kwesties die bij het arbeidsgerecht belanden zijn dan al de Labour Relations Commissie (LRC) gepasseerd die sinds 1990 een vrijwillige, bemiddelende rol speelt. De LRC is een ondersteunende dienst voor werkgevers en werknemers met als doel het promoten van ‘goede arbeidsverhoudingen’. Ten tijde van de opbloei van het sociaal overleg is nog een ander informeel orgaan opgericht, de National Implementation Body (NIB), die een belangrijke rol kon spelen bij de oplossing van cao-conflicten.

De loonvorming en het arbeidsvoorwaardenoverleg
De start van de Ierse loonvorming ligt meestal in tripartite ‘social partnership’ overeenkomsten en centrale akkoorden. In die overeenkomsten staan de loonafspraken centraal, maar ook bredere sociaaleconomische thema’s. Vanaf 1987 tot aan het begin van de financiële crisis zijn op die wijze een zevental centrale loonakkoorden afgesloten. In feite komen veel afspraken tot stand via een mix van vrijwillige cao-onderhandelingen en arbeidswetgeving. Het cao-

[33] Inmiddels is het IMF tot de conclusie gekomen dat een deregulering van de arbeidsverhoudingen niet van invloed is op het groeipotentieel van een land. Zie: World Economic Outlook, april 2015. De organisatie lijkt daarmee aarzelend aan te sluiten bij eerdere uitspraken van de Internationale Arbeidsorganisatie. De IAO stelde al in 2011 dat niet aantoonbaar is dat het in cao’s vastleggen van de arbeidsvoorwaarden ten koste gaat van economische efficiency. Er lijkt veeleer genoeg bewijs te stellen dat op macro-economisch niveau gecoördineerd en gecentraliseerd arbeidsvoorwaardenoverleg een positief effect heeft op de inkomensverdeling, zonder negatief uit te werken op de werkgelegenheid (ILO, The role of collective bargaining, 2011).

[34] Interview Professor Michael Doherty, Maynooth University Department of Law, 8 mei 2015.

[35] L. Fulton (2013) Worker representation in Europe. Labour Research Department en ETUI.

overleg op bedrijfstak- en ondernemingsniveau volgt in belangrijke mate de afspraken die zijn vastgelegd in de centrale akkoorden. In de loop der jaren heeft het cao-overleg op bedrijfstakniveau aan betekenis ingeboet, hoewel het nog steeds relevant is in sectoren die gekenmerkt worden door een groot aandeel midden en kleinbedrijven, werkzaam in competitieve, arbeidsintensieve markten.[36]

Basisuitgangspunt bij de collectieve arbeidsovereenkomsten is dat hierover vrij wordt onderhandeld in bedrijfstakken en ondernemingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties. Vakbonden en werkgeversorganisaties hebben een licentie nodig om te onderhandelen en dienen geregistreerd te zijn in het Register of Friendly Societies. Aldus wordt getracht kleine, niet-representatieve organisaties uit te sluiten. Normaal gesproken geldt geen avv en hebben de afgesloten overeenkomsten geen normatief effect. De cao's zijn bindend voor de ondertekenaars. De onderhandelingen op ondernemingsniveau worden gevoerd door de vakbondsvertegenwoordigers binnen het bedrijf (shop stewards), daarbij meestal gesteund door externe vakbondsfunctionarissen. Conflicten en verschillen in interpretatie van ondernemings- of bedrijfstakcao's kunnen worden voorgelegd aan de eerder genoemde Labour Relations Commission en, bij het uitblijven van een akkoord, aan het arbeidsgerecht.

Sinds het begin van de crisis is in de private sector voornamelijk op ondernemingsniveau onderhandeld. In maart 2010 hebben IBEC en de ICTU een vrijwillig protocol opgesteld dat beoogde de basis te leggen voor goed verlopende onderhandelingen in de privésector. Het protocol bevatte de aanbeveling bestaande cao's te eerbiedigen en nieuwe onderhandelingen te starten daar waar cao's verliepen. Dit protocol is vervolgens twee maal verlengd, voor het laatst in 2013.

De laatste jaren lijkt het cao-instrument weer aan populariteit te winnen. Over de periode 2010-2014 meldt bijvoorbeeld SIPTU, de grootste bond in de private sector, een groei van het aantal afgesloten cao's van 5 (in 2010, toen een loonstop gold), naar 35 (in 2011), 55 (in 2012), 74 (in 2013) en 41 (over de eerste 6 maanden van 2014).[37]

Cao-registratie en algemeen verbindend verklaring

De laatste 5 jaar staan het cao-overleg op bedrijfstakniveau en het gebruik van avv volledig in het teken van enkele uitspraken van de rechterlijke macht over het grondwettelijk karakter van de gemaakte afspraken. We geven hier een schets van de situatie van voor 2011. Partijen hadden (sinds 1946) de mogelijkheid de cao te (laten) registreren bij het arbeidsgerecht (Labour Court) om zodoende een legale status te geven aan de overeenkomst. Geregistreerde overeenkomsten (Registered Employment Agreements – REA)

---

[36] http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/eiro/country/ireland.pdf

[37] www.eurofound.europa.eu/nl/node/58704

werden bindend voor zowel de ondertekenaars als voor alle werkgevers en werknemers in de betreffende branche. Registratie had twee effecten, het gaf allereerst een wettelijke basis aan de overeenkomst en dus aan de naleving. Ten tweede kreeg de cao aldus een normatief effect en werden de minimumbepalingen bindend van toepassing op alle werknemers in de betreffende sector. Deze vorm van avv was strikt gereglementeerd (er moest overeenstemming zijn bij partijen aangaande de registratie, het moest gaan om een 'gebruikelijke' praktijk in de branche, partijen moesten in grote mate representatief zijn, overeenkomsten mochten geen werknemers uitsluiten of leiden tot inefficiëntie bij de rekrutering en dienden een arbitragestelsel te bevatten dat stakingen voorkwam zolang een dispuut in behandeling was). In 2011 waren in totaal 73 cao's op deze wijze geregistreerd en verbindend verklaard.

In enkele grote bedrijfstakken kwamen de cao's tot stand via door het arbeidsgerecht ingestelde paritaire Joint Labour Committees (JLC). Die JLC's sloten Employment Regulation Orders (ERO's) af die algemeen verbindend waren voor complete sectoren (zoals de bouw, de horeca en de installatiesector). Bij de cao's die via de JLC-procedure tot stand kwamen golden enkele van de bovengenoemde criteria (bijvoorbeeld aangaande representativiteit) niet.[38] De JLC's, die teruggaan tot de Industrial Relations Act uit 1946 en deels vergelijkbare taken hadden als de bedrijfscommissies in Nederland, werkten in de praktijk als een onderhandelplatform voor de vaststelling van minimumlonen en arbeidsvoorwaarden in verschillende lage lonen sectoren. ERO's en REA's hadden dezelfde avv-status, maar kwamen op een andere wijze tot stand.[39] Samengevat zag het cao-gebouw er zo uit:

- Collectieve afspraken die werden gemaakt tussen vakbondsvertegenwoordigers en werkgevers en/of hun organisaties.
- Deze cao werd na registratie bij het arbeidsgerecht, als Registered Employment Agreement (REA), bindend voor de betreffende branche of sector; niet-naleving was strafbaar.
- Collectieve afspraken over loon en arbeidsvoorwaarden, gemaakt in de Joint Labour Committees, heetten Employment Regulation Orders (ERO). Indien deze ERO's werden voorgelegd aan het arbeidsgerecht en goedgekeurd werden ze algemeen verbindend voor de gehele sector en was niet-naleving strafbaar.

Actuele thema's

In 2008 zijn de bindende cao-afspraken op sectorniveau voor het eerst serieus ter discussie gesteld. In februari 2008 kwam een belangrijke kwestie voor de Hoge Raad over het werk van de Joint Labour Committees en het vastleggen van arbeidsvoorwaarden in de Employment Regulation Orders. De

[38] Report of Independent Review of Employment Regulation Orders and Registered Employment Agreement Wage Setting Mechanisms, april 2011.

[39] http://www.reddycharlton.ie/news-and-publications/single-view/article/supreme-court-declares-registered-employment-agreements-unconstitutional-how-does-this-impact-your/?cHash=3cb991fbd4cbc336fd5773cd0e5995f0

werkgeversorganisatie in de hotelbranche en een hotelier stelden de Industrial Relations Act uit 1946 aan de kaak en noemden het ongrondwettelijk dat het arbeidsgerecht via die weg besluiten kon nemen aangaande de minimumlonen in bepaalde bedrijfstakken. In feite werd zo het wettelijk fundament onder het bestel dat voor de betreffende bedrijfstakken gold ter discussie gesteld. De zaak werd gesloten zonder grondwettelijke gevolgen omdat de betreffende cao werd ingetrokken.

Een soortgelijke zaak in de voeding en catering in 2011 leidde echter tot een fundamentele uitspraak van de Hoge Raad. De Hoge Raad verklaarde de afspraken over minimumlonen en het vastleggen van de arbeidsvoorwaarden in de algemeen verbindende Employment Regulation Orders in de Joint Labour Committees 'ongrondwettelijk'. Het hof stelde in feite dat de arbeidswetgeving die de grondslag vormt voor het JLC-functioneren niet deugde. Alle daaruit voortvloeiende Employment Regulation Orders verloren hun dwingende karakter per 7 juli 2011. De nalevingsautoriteit NERA raakte hierdoor de competentie kwijt voor het handhaven van de arbeidsvoorwaarden en van de betaling van de afgesproken minimumlonen.[40]

De eerste reparatiewetgeving kwam reeds tot stand in 2012. De Industrial Relations (Amendment) Act 2012 leidde tot een hervorming van het werk van de Joint Labour Committees. De JLC's kregen de bevoegdheid tot het vaststellen van (enkele) loonschalen. Bedrijven in economische moeilijkheden kregen de mogelijkheid van ontheffing. Bij het vaststellen van de lonen dienden de JLC's rekening te houden met de werkgelegenheid/werkloosheid en met het concurrentievermogen.[41]

Een nieuw besluit van het opperste hof (Supreme Court) van mei 2013 leidde echter ook tot het opheffen van het algemeen verbindend effect van de Registered Employment Agreements. De argumentatie van het Hof hing samen met de vraag in hoeverre de bevoegdheid die de Ierse arbeidswetgeving, om te beginnen de Industrial Relations Act van 1946, verstrekt aan het arbeidsgerecht en de onderhandelende partijen om bindende akkoorden te sluiten te rijmen valt met de Grondwet. Artikel 15.2.1 van de Ierse grondwet ziet de opstelling van dwingend recht als de exclusieve taak en bevoegdheid van de wetgever. Het hof was van oordeel dat de oude arbeidswetgeving te weinig grenzen stelde aan de bevoegdheid van de private partijen die de akkoorden vaststellen en laten registreren. Het oordeel was zeer uitgesproken; het hof sprak van 'wetgevende bevoegdheid die is verleend aan private partijen die op het moment van toekenning (*van deze bevoegdheid*) niet-geïdentificeerd en niet-identificeerbaar waren'. De oude wetgeving gaf volgens de rechter partijen de mogelijkheid elke wet op te

[40] http://www.reddycharlton.ie/news-and-publications/single-view/article/high-court-declares-wage-setting-mechanism-unconstitutional?cHash=5058162294af3c8da35d0492c7172f98

[41] http://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment_rights_and_conditions/industrial_relations_and_trade_unions/employment_regulation_orders_and_registered_employment_agreements.html

stellen die ‘ze wilden’. Uiteindelijk werd het complete deel III van de Industrial Relation Act uit 1946 als ongrondwettelijk, aangemerkt.[42]

De gevolgen waren niet direct te overzien. De meeste juristen gingen er van uit dat geen directe wijziging van bestaande arbeidsvoorwaarden zou gaan plaatsvinden. Immers, daarvoor was de instemming van de werknemer noodzakelijk. De effecten op langere termijn hingen af van de tekst van de individuele arbeidsovereenkomst en de wijze waarop de REA-bepalingen daarin waren verwoord. Duidelijk was wel dat nieuw aangeworven personeel niet langer een beroep kon doen op de oude regelingen (REA of ERO); avv van deze cao’s was immers niet langer toegestaan. De enige bescherming die werd geboden kwam van de algemene arbeidswetgeving.

De huidige regering heeft bij haar aantreden aangekondigd de avv-systematiek voor de grotere bedrijfstakken te willen herstellen. Een belangrijk argument van de overheid voor de hernieuwde instelling van algemeen verbindend verklaarde REA’s is dat zowel werkgevers als werknemers hiervan zullen profiteren. De REA-systematiek voorkomt veel potentiële conflicten en lost meningsverschillen op. De regering heeft moeten constateren dat het aantal juridische kwesties fors is opgelopen na de beslissing van het Supreme Court. Nieuwe wetgeving moet zekerheid bieden en duidelijkheid over waar een ieder zich aan te houden heeft. Ook beoogt de wetgever een ‘race to the bottom’ te voorkomen.[43] Begin mei 2015 is een eerste wetsvoorstel hiervoor opgesteld. Het wetsvoorstel spreekt van het zoeken naar een balans tussen de belangen van werknemers en werkgevers. Oogmerk is het versterken van het proces van cao-onderhandelingen, onder meer door het (weer) mogelijk maken van het officieel registreren van cao’s (via de REA-systematiek), van de sectorgewijze onderhandeling over de arbeidsvoorwaarden en lonen en door het verlenen van een legale status aan het werk van het arbeidsgerecht. Onderdeel van de plannen is de versterking van de onderhandelingspositie van werknemers bij ondernemingen die weigeren te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden. Het arbeidsgerecht krijgt bij disputen over cao’s de taak advies uit te brengen aan de regering die vervolgens orders van dwingend recht kan vaststellen.[44]

Een belangrijk argument in de Ierse publieke discussie is de rechtvaardige vaststelling van lonen en arbeidsvoorwaarden. De redenering is dat het in een Europa met een open arbeidsmarkt vrijwel onmogelijk is adequate rechtsbescherming te bieden aan (ongeschoolde) werknemers via de toepassing van alleen het marktmechanisme. In de sectoren met een bedrijfstak-cao bestaat geen (effectief) alternatief voor werkgevers- en

---

[42] Uitspraak van het Supreme Court van 9 mei 2013.

[43] Persbericht: Government agrees major reforming industrial relations legislation, 8 mei 2015.

[44] http://www.enterprise.gov.ie/en/News/Government-agrees-major-reforming-industrial-relations-legislation.html

werknemersorganisaties dat kan dienen als collectief instrument in het arbeidsvoorwaardenbeleid. Daarenboven is het risico aanwezig dat, gelet op de onderlinge concurrentie, een decentralisatie naar het individuele niveau inhoudt dat partijen die bereid zijn via bonafide onderhandelingen tot loonafspraken te komen benadeeld worden ten opzichte van partijen die daar niet aan meewerken.

Het arbeidsgerecht heeft in het verleden meermalen vastgesteld dat met de avv-overeenkomsten een 'level playing field' wordt gecreëerd voor ondernemers, zodoende zal de concurrentie eerst en vooral gebaseerd zijn op efficiency en andere vormen van besparingen en niet op besparingen op de loonkosten. Het voorkomt dat bedrijven die hun sociale verplichtingen nakomen benadeeld worden ten opzichte van bedrijven die hier lak aan hebben. Toepassing van het avv-stelsel betekent ook dat bedrijven, komende uit een andere jurisdictie, niet automatisch bevoordeeld worden ten opzichte van lokale ondernemers. Deze toepassing brengt stabiliteit in de arbeidsverhoudingen doordat de vakbeweging verplicht wordt acties gericht op betere arbeidsvoorwaarden na te laten tijdens de looptijd (sociale vrede). Bovendien vormt de arbitrage een belangrijk middel dat al te snel overgaan tot de juridisering van industriële conflicten of stakingen kan voorkomen.[45]

Vanuit delen van het bedrijfsleven is hier tegen ingebracht dat bedrijfstak-cao's werkgevers de mogelijkheid ontnemen loon- en arbeidsvoorwaarden vast te stellen die recht doen aan de economische realiteit van de onderneming. Ook is gesteld dat het stelsel weinig flexibel is en geen recht doet aan geografische verschillen. De werkgeverskoepel IBEC was al langer voorstander van het verdwijnen van de avv-methode via de JLC's, maar heeft anderzijds het voornemen om het REA-systeem te hervormen ondersteund, mede omdat men hecht aan het sociaal overleg als alternatief voor wetgeving.[46]

De vakbeweging stelt dat de avv-wetgeving de rechten van werknemers in belangrijke mate kan versterken in het arbeidsvoorwaardenoverleg. De afschaffing van de avv-werking (van REA's en ERO's) heeft gezorgd voor een neerwaartse spiraal en oneerlijke concurrentie, met bijvoorbeeld aanbestedingen ver onder de gebruikelijke lonen en arbeidsvoorwaarden. Op die wijze wordt zowel de leef- en werksituatie van werknemers direct bedreigd, als het kwaliteitsniveau van de industrie. De koepelorganisatie ITUC is voorstander van een versterking van de rol van het arbeidsgerecht (met de mogelijkheid van een dwangbevel via het Circuit Court), vooral als het gaat om het forceren van een doorbraak bij een conflict. Wel is de organisatie kritisch

[45] Dispute between the TEEU and employers in the electrical contracting industry, Enquiry under Section 38(2) of the Industrial Relations Act 1990, Report and recommendations, Peter Cassells & Finbar Flood, december 2009.

[46] https://www.ibec.ie/IBEC/Press/PressPublicationsdoclib3.nsf/vPages/Newsroom~ibec-reaction-to-supreme-court-rea-judgement-09-05-2013?OpenDocument

over de nieuwe voornemens, zolang onzekerheid bestaat over de af te dwingen naleving van de REA's.[47]

[47] http://www.ictu.ie/press/2015/05/08/new-collective-bargaining-legislation-can-significantly-improve-rights-of-workers/

LITERATUUR

In dit overzicht is alleen literatuur opgenomen die in de rapporttekst wordt aangehaald. De in de deskresearch buitenland aangehaalde bronnen zijn in de betreffende bijlage in voetnoten opgenomen.

Algemene Werkgeversvereniging Nederland (2014). *De cao: voor ieder wat wils? Over maatwerk in arbeidsvoorwaarden met behulp van de cao.* Den Haag: AWVN.

Ameele, N. van den, & Schaeps, M. (2014). *Karakter van bedrijfstakcao's*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Berg, N. van den, & Rij, C. van (2007). *De betekenis van avv voor werkgevers*. Amsterdam: Regioplan.

Commissie Buurmeijer (1993). *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Rapport van de commissie*, Tweede Kamer, 1992/1993, 22730, nrs. 7-8.

Essen, M. van den, & Brinkman, W. (2013) *Toezicht op de naleving van cao-afspraken*. Utrecht: a-advies.

Eurofound (2011). *Extension of collective bargaining agreements in the EU*, Dublin.

Eurofound (2014). *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Dublin.

Fulton, L. (2013). *Worker representation in Europe*. Labour Research Department and ETUI.

Graaff, R. de (2008). *De vakbond van de 21ste eeuw. Een bedrijfskundig onderzoek naar een businessmodel voor de eigentijdse vakbond.* Masterthesis. Universiteit van Twente.

Heijen, M.H.D.A.G., & Rij, C. van (2003). *Ervaringen van werkgevers met de cao en avv*. Amsterdam: Regioplan.

International Monetary Fund (2015). *World Economic Outlook. Uneven Growth Short- and Long-Term Factors.* World Economic and Financial Surveys. Washington, DC.

International Labour Organization, (2011). *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice.* Susan Hayter (Ed.). Geneva: International Labour Office Publications.

International Labour conference, 103rd Session (2014). *Minimum wage systems.* Geneva: International Labour Office Publications.

Keune, M, Tros, F. (2014). *YOUnion.*, Countryreport for the Netherlands. AIAS, Amsterdam.

König, E. (2015). De cao kan zó nog een eeuw mee – na een flinke verbouwing. In: *NRC*, zaterdag 24 mei 2015..

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid. *Toetsingskader AVV*. http://wetten.overheid.nl/BWBR0028909.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (2011). Brief aan de Tweede Kamer *Algemeen verbindend verklaren van cao's.* Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (2014). *Rapportage cao-afspraken 2013*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid (2014). Brief aan de Tweede Kamer *Toezegging avv-dispensatiecriterium 'bedrijfsspecifieke kenmerken'*. Den Haag: Ministerie van SZW.

OECD (1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategy*, Parijs.

OECD (2013). *The Dutch Labour Market: Preparing for the Future*. Economics Department Working Papers no. 1012.

OECD (2014), *Recruiting Immigrant Workers: Norway 2014*, OECD Publishing, Parijs. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264226135-en.

Raad van State (2013). *Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 november 2013 wetsvoorstel Wet werk en zekerheid*. (No.W12.13.0315/III)

Rojer, M.F.P. (2002). *De betekenis van de cao en het algemeen verbinden verklaren van cao's*. Den Haag: Ministerie van SZW (werkdocument 271).

Rojer, M.F.P., & van der Veldt, K. (2013). Betekenis AVV-instrument voor draagvlak cao. In K. van der Veldt & M. Wirtz (Eds.), *Ontwerpers in Arbeidsverhoudingen:Draagvlak van de cao*. Den Haag: AWVN.

Sociaal Economische Raad (1992). Advies *Algemeen verbindend verklaren.* Den Haag: SER.

Sociaal Economische Raad (2006). Advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument arbeidsverhoudingen.* Den Haag: SER.

Sociaal Economische Raad (2012). Advies *Verschuivende economische machtsverhoudingen*. Den Haag: SER.

Sociaal Economische Raad (2013). Advies *Verbreding draagvlak cao-afspraken*. Den Haag: SER.

Stichting van de Arbeid (2010). Brochure *De cao: Wat en hoe?* Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stichting van de Arbeid (2010). *Brief aan de TK betreffende De invloed van het instrument avv op de bevordering van de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen.* Den Haag, 7 december 2011.

Stichting van de Arbeid (2012). Aanbeveling *Dispensatie in de cao, een transparante procedure*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Teulings, C. (1996). *De plaats van de vakbeweging in de toekomst*. Universiteit van Amsterdam.

TNO (2012). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2011*. Hoofddorp: TNO.

TNO (2014). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2013*. Hoofddorp: TNO.

TNO (2013). *Werkgevers Enquête Arbeid 201*2. Hoofddorp: TNO.

Venema, P.M., Faas, A., Hoeben, J., & Samadhan, J.A. (2005). *Arbeidsvoorwaardenontwikkeling in 2004*. Den Haag: Arbeidsinspectie.

Visser, J. (2013). *Wage Bargaining Institutions - from crisis to crisis.* Brussels: European Union (Economic Papers 488).

Wilkens, M., & Heel, P.D. van (2009). *Evaluatie wijziging dispensatieregels toetsingskader avv*. Rotterdam: Ecorys.

Woolfson, C., Thörnqvist, C., & Sommers, J. (2010). *The Swedish model and the future of labour standards after Laval*, Industrial relations journal, (41), 4, 333-350.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1990). *Een werkend perspectief*. Den Haag: SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

BIJLAGE 7

OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDEN

Tabel B7.1 Overzicht geïnterviewde stakeholder en experts

Naam	Functie/organisatie
1. Klara Boonstra	Beleidsjurist vakcentrale FNV, hoogleraar internationaal sociaal recht, VU
2. Evert Verhulp	Hoogleraar arbeidsrecht, UvA
3. Maurice Rojer	Adjunct-directeur ABU
4. Linde Gonggrijp	Directeur ClickNL
5. Rogier Duk	Advocaat arbeidsrecht, BarentsKrans advocaten
6. Martin van der Goes	Directeur UAW van het ministerie van SZW
7. Jelle Visser	hoogleraar Sociologie
8. Maarten Post	Voorzitter Stichting ZZP-Nederland
9. Arend v. Wijngaarden en Rick v.d. Woud	CNV-vakmensen, respectievelijk voorzitter en beleidsmedewerker
10. Ton Schoenmaeckers	VNO-NCW Teammanager Arbeidsmarkt, Arbeidsomstandigheden, Sociale Zekerheid en Pensioen.
11. Han Vallenduuk	Vallenduuk Advocaten
12. Esther Koot	CAO-RECHT advies en opleiding
13. Paul Biemans	SZW directie Arbeidsverhoudingen
14. Martin Pikaart	Voorzitter Alternatief voor Vakbond

Tabel 7.2 **Overzicht van geïnterviewde stakeholders voor de casestudies**

Bedrijfstak	Interviews	Organisatie
Uitzendbranche	1. Mevr. L. Spangenberg en dhr. M. Rojer	ABU
	2. Dhr. E. Pentenga	FNV
	3. Dhr. P. Meij	NBBU
	4. Dhr. M. Jukema	CNV
Besloten busvervoer	5. Mevr. B. Paas	FNV
	6. Dhr. P. Böeseken	CNV Vakgenoten
	7. Dhr. C. Cahn	KNV Busvervoer
Binnenscheep-vaart	8. Dhr. M. Koning	Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart
	9. Dhr. T. Orie	CNV Vakmensen
	10. Dhr. P. Brandt	Binnenvaart Logistiek Nederland
	11. Dhr. C. Kraijenoord	Nautilus International
Horeca	12. Dhr. P. Schoormans	Koninklijke Horeca Nederland
	13. Dhr. B. Francooy	FNV Horeca
	14. Mevr. J. Twerda	CNV Vakmensen
Bouwnijverheid	15. Dhr. E. Tierolf en dhr. G. Werkhoven	Bouwend Nederland
	16. Mevr. B. van Leeuwen	FNV
Beroepsgoederen-vervoer	17. Mevr. R. Hidding	FNV
	18. Dhr. P. Kievit en dhr. D. de Jong	Transport en Logistiek Nederland
Schilders	19. Dhr. V. Sapuletej	Koninklijke OnderhoudNL
	20. Dhr. P. Roos	Afbouw & Onderhoud
Schoonmaak	21. Dhr. J. Kerstens	OSB
	22. Dhr. J. Kampherbeek	CNV Vakmensen
	23. Mevr. J. Linssen	FNV
ICT	24. Dhr. Klinkenberg	FNV
	25. Dhr. Brinkers	De Unie
	26. Dhr. Keukelaar	ICT-Nederland
VVT	27. Dhr. R. Rog (Actiz/SOVVT) (namens alle cao-partners)	Actiz (name

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6e etage)
1019 GW Amsterdam
T 020 531 531 5
F 020 626 519 9
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl